



CONGRESO DE DIPUTADOS

18º CURSO PARA ASESORES PARLAMENTARIOS

INFORME

Brenda Xiomari Magaña Díaz

I. Programa y contenido general del curso por fecha:

Día	Tema	Expositor Magistral
30/01	La posición de las cortes generales en el marco de la Constitución Española. Organización, funcionamiento y transparencia de la administración parlamentaria. Los órganos de gobierno de las cámaras: el pleno, la mesa y la junta de portavoces. documentación parlamentaria de dichos órganos.	D. Carlos Gutiérrez Dª. Mercedes Araujo Dª. Ángeles González
31/01	El procedimiento legislativo: teoría general. la iniciativa legislativa. El procedimiento legislativo (ii): el procedimiento en ponencia, comisión y pleno. el procedimiento en el senado. la sanción, promulgación y publicación de las leyes. El procedimiento legislativo (iii): los	Dª. Lidia García D. Manuel Fernández-Fontecha D. Ignacio Gutiérrez

	procedimientos legislativos especiales.	
	El procedimiento presupuestario	D. José Antonio Moreno
1/02	La exigencia de responsabilidad política: moción de censura y cuestión de confianza.	D. Manuel Alba Navarro
	Los procedimientos de control (i): preguntas, interpelaciones, comparecencias, proposiciones no de ley y mociones.	D. Pablo Pendás
	Los procedimientos de control (ii): comisiones de estudio e investigación. el control sobre materias clasificadas y gastos reservados.	D. Ignacio Carbajal Irazo
	Las relaciones institucionales en el congreso de los diputados. consideración especial del protocolo parlamentario.	D ^a . Helena Boyra
2/02	La autonomía parlamentaria.	D ^a . Andrea García de Enterría
	Autonomía Presupuestaria y gestión económica de la Cámara.	D ^a . Isabel Revuelta
	El debate parlamentario.	D. Luis Manuel Miranda
	El Estatuto del Parlamentario: inmunidad e inviolabilidad.	D. Pedro José Peña
4/02	Parlamento y autonomía política. el papel del parlamento en el estado autonómico.	D. José Tudela
6/02	El sistema de comisiones parlamentarias	D ^a . Blanca Hernández
	La función de los letrados en los órganos y procedimientos parlamentarios.	D. Fernando Castillo
	El estatuto del personal de las cortes generales.	D ^a . Mónica Moreno
07/02	La intervención económica del parlamento.	D. Luis de la Peña
	Asesoramiento y defensa del parlamento	D ^a . Paloma Martínez

	Modelos de Administración Electoral	D. Manuel Delgado-Ibarren
08/02	Taller de Técnica Legislativa Taller de Prensa Parlamentaria Movilidad en el ámbito parlamentario Taller de Biblioteconomía, archivística y documentación parlamentaria	D ^a . Piedad García-Escudero D ^a . Rosario Rodríguez D. Javier de Andrés D ^a . Rosario Martínez-Cañavate
09/02	Función territorial del senado Las perspectivas del senado	D. Alejandro Rastrollo Ripolles D. Luis Molina Moreno
10/02	La administración parlamentaria y los grupos de interés. Taller sobre transparencia y acceso a la información.	D ^a . María López D. Miguel Ángel Gonzalo

II. Contenido y apuntes de algunas de las clases brindadas en el Curso.

LA POSICIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. *D. Carlos Gutiérrez Vicén, Secretario General del Congreso de los Diputados*

a. INTRODUCCIÓN HISTÓRICA:

A finales del siglo XII surgen, primero en el reino de León (1188) y posteriormente en los demás reinos peninsulares, asambleas políticas integradas por los representantes de los tres estamentos (Nobleza, Clero y Pueblo llano), bajo la autoridad y presidencia del Monarca, y estructuradas, según el esquema de Otto Hintze, de acuerdo con el sistema bicameral de representación estamental (alto clero con la Nobleza y el bajo clero y la burguesía emergente con los representantes de las ciudades y las villas o "villanos") O, en el caso de las Cortes de Aragón, Cataluña y Valencia, según el sistema tricursal. A estas reuniones se les llamaba "**curia, concilium, consilium o colloquium**", los cuatro términos latinos en uso a comienzo del siglo XIII en varios Reinos europeos. También por el lugar en el que se celebraban se llamaron "**cort, court, corte o cortes**" expresión que luego pasó a designar a las asambleas deliberantes en los Reinos de España y, en cambio, a las instituciones judiciales en Francia e Inglaterra. La palabra "**parlamentum**" (que también va a tener distinta evolución en Inglaterra y en Francia, donde el "**Parlement**" es el tribunal) acabó por imponerse en Inglaterra y de aquí a generalizarse; pero todavía a finales del siglo XVIII la terminología era vacilante en muchos sitios. Y probablemente el predominio de esta expresión y la de Cortes, se produjo para marcar mejor la diferencia con las instituciones eclesiásticas, que retuvieron la expresión "**concilio**". Estas reuniones no formarían el germen del actual Parlamento sino hasta cuando incorporasen en su seno a representantes de otros estamentos más populares (**brazo ciudadanos, comune, comunes, etc.**)

Estas Asambleas políticas que, a lo largo de los siglos XVI y XVII, experimentaron un notorio debilitamiento en relación con el poder real, fueron suprimidas por los **Decretos de Nueva Planta de Felipe V**, subsistiendo únicamente las Cortes de Castilla a las que acudían los procuradores de todos los reinos, pero tenían unas funciones mínimas y se reunían de forma excepcional.

A partir de la Guerra de la Independencia, a principios del siglo XIX, ante el vacío institucional existente vuelven a reunirse en Cádiz en 1810. Estas Cortes elaboraron la Constitución de 1812 en la que se recoge la denominación tradicional para designar al órgano representativo, denominación que, a partir de entonces se mantendrá en todos los textos constitucionales bien en la forma de Cortes Generales o simplemente Cortes.

Su estructura, sin embargo, varía. Como dice LALINDE ABADÍA, nuestro constitucionalismo ha oscilado entre el sistema unicameral propio de las constituciones de 1812 y la republicana de 1931 (y también las llamadas Cortes españolas existentes en el régimen anterior a la Constitución de 1978 tuvieron ese carácter); y el bicameralismo, siendo éste el predominante, aunque con distinto significado:

- Las constituciones otorgadas como el Estatuto de Bayona de 1808 y el Estatuto Real de 1834 establecen una forma de estamentalismo.
- Las constituciones pactadas mantienen, junto a la cámara de representación popular, al Senado como una cuña real de la maquinaria legislativa, en cuanto sus miembros son, de una forma u otra, elegidos por el Rey, a excepción de la Constitución de 1869, en la que los Senadores eran elegidos.
- La diferente naturaleza entre ambas Cámaras en las constituciones llamadas doctrinales, cuyo más claro ejemplo sería la de 1845, es expresión de la dualidad principio monárquico / principio democrático. Es decir, de la teoría de que la soberanía era compartida entre el monarca y la Nación.
- Finalmente, otras configuran la Cámara Alta como una Cámara de representación territorial, como la Constitución *non nata* de 1873 y la de 1978 que en su artículo 69.1 afirma que "El Senado es la Cámara de representación territorial", aunque como veremos, esta afirmación exige toda clase de matizaciones y complementos.

En definitiva, la estructura del Parlamento es una cuestión que, como el propio papel de la institución frente al poder real o el Ejecutivo, está sometida al carácter pendular de nuestro constitucionalismo decimonónico. De forma que a una constitución conservadora y reductora del papel de las

Cortes le sucede otra progresista y defensora de las Cámaras, tendiendo a limitar la influencia real y democratizar la composición del Senado.

Así pues, la opción por el bicameralismo se explica, en primer lugar, por razones históricas: en España han sido más frecuentes y duraderas las Constituciones que optaron por un sistema bicameral, por más que el monocameralismo fuese la solución que prefirieron textos tan significativos en nuestra historia como los de 1812 y 1931.

Además, las Cortes surgidas de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 también eran bicamerales (lo cual no es frecuente en un proceso constituyente) y el resultado fue bastante satisfactorio en tanto que se hizo, en un régimen de casi completa paridad entre Cámaras, un trabajo de elaboración constitucional cuya calidad técnica ha sido elogiada desde diferentes posiciones en numerosísimas ocasiones y cuya mejor muestra es el período de su vigencia sin apenas modificaciones puntuales (tan sólo en dos ocasiones:

- El 27 de agosto de 1992 para adaptar el art.13.2 a las disposiciones del Tratado de Maastricht en lo referente al sufragio pasivo de los ciudadanos comunitarios en las elecciones locales.
- Y del 27 de septiembre de 2011, para modificar el artículo 135 en orden a fijar el principio de estabilidad presupuestaria impidiendo que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros y exigiendo autorización por ley para que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan emitir deuda pública o contraer crédito). Por más que desde hace algún tiempo se escuchan propuestas políticas que defienden la necesidad de nuevas reformas constitucionales más o menos definidas (en relación con la Corona y la sucesión, con el Título VIII y el modelo autonómico, etc.)

Por otra parte, en 1978 con el mapa autonómico aún sin definir, el bicameralismo se aparecía como una posibilidad de ofrecer un sistema de representación complementario al poblacional al diseñar el Senado como una Cámara de representación territorial (art. 69.1. con todas las observaciones que haremos más adelante).

Finalmente, no puede negarse que el modelo bicameral se ha extendido con éxito en muchos países que han experimentado procesos de democratización en los últimos años del siglo XX tras la caída del Muro de Berlín (Polonia o la República Checa, por ejemplo). Y los datos que ofrece la Unión Interparlamentaria son también muy reveladores en este sentido.

Sin embargo, como dice LÓPEZ GUERRA, en el caso de las Cortes Generales en la Constitución de 1978 hay que reconocer la existencia de una auténtica ruptura en relación con nuestras Cortes liberales, lo que se debe fundamentalmente a la presencia del principio democrático que incide básicamente en su composición; al papel desempeñado por los partidos políticos que impregnan, transformándola, toda la actividad parlamentaria; y a la necesidad de actuar con eficacia (propia de la época de provisionalidad conocida como "la transición") que supone un aumento o un refuerzo considerable de la posición del Ejecutivo en relación con la actividad parlamentaria (parlamentarismo racionalizado).

Por ello puede afirmarse que la regulación constitucional de las Cortes Generales se inspira tanto en nuestro Derecho histórico como en los planteamientos del constitucionalismo europeo posterior a la II Guerra Mundial, ya que el Parlamento español debe amoldarse a la estructura de las modernas democracias y a las exigencias de la vida democrática actual de su entorno.

b. ÓRGANO CONSTITUCIONAL.

Las Cortes Generales se configuran en la Constitución como el órgano representativo por excelencia. Su artículo 66.1 dice que: "1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado."

Se contienen, pues, dos afirmaciones esenciales que analizaremos por separado: su carácter representativo y su naturaleza bicameral.

Dado este carácter representativo, el diseño constitucional de las Cortes Generales tiene los siguientes rasgos distintivos:

- 1.-**Son un órgano constitucional del Estado** en cuanto que tienen un origen inmediato y directo en la propia Constitución y participan en la dirección política del Estado. Ahora bien, esta consideración de órgano

constitucional, como reconoce el **art. 59** de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, no debe predicarse de ambas Cámaras conjuntamente, sino que tanto el Congreso de los Diputados como el Senado admiten la consideración de órganos constitucionales. De forma que, como dice GARCÍA PELAYO, las Cortes Generales serían un órgano constitucional complejo compuesto por dos Cámaras cada una de las cuales, a su vez, es en sí misma un órgano constitucional.

Según recoge el citado **art. 59** de la LOTC, al regular los conflictos de competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los órganos constitucionales (frente a los denominados como órganos de relevancia constitucional, previstos en la Constitución pero desarrollados en otras normas, como el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas) serían el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial, a los que según la mayoría de la doctrina habría que añadir el propio Tribunal Constitucional y la Jefatura de Estado, en tanto que la Corona y sus funciones están reguladas en el Título II (**arts. 56 a 65**). Inmediatamente después, en el Título III, nuestra Constitución se ocupa de las Cortes Generales, lo cual es claramente significativo de la importancia que nuestros constituyentes dieron a las Cámaras. El Título III (**arts. 66 a 96**) tiene tres Capítulos:

- El Primero (**arts. 66 a 80**) De las Cámaras, que se refiere a la composición, organización y funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado.
- El Segundo (**arts. 81 a 92**) De la elaboración de las Leyes. Con distinción de los diferentes tipos de disposiciones legislativas: leyes orgánicas, leyes ordinarias, Decretos Legislativos (textos articulados sobre una ley de Bases o textos refundidos) y Decretos-Leyes; y con normas sobre procedimiento legislativo, iniciativa legislativa (**art. 87**), requisitos de proyectos y proposiciones de ley (**arts. 88 y 89**), tramitación entre Cámaras (**art. 90**), sanción y promulgación reales (**art. 91**); y sobre el referéndum (**art. 92**), artículo cuya ubicación sistemática ha sido muy criticada.
- El Tercero (**arts. 93 a 96**) se dedica a la regulación de los tratados internacionales.

Sólo después del Parlamento, la Constitución se ocupa del Gobierno en el Título IV. **Del Gobierno y de la Administración (arts. 97 a 107)** y dedica el Título V (**arts. 108 a 116**) a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales estableciendo la responsabilidad solidaria del Gobierno por su gestión política ante

el Congreso de los Diputados (art. 108) lo que se concreta en la obligación de remitir la información y ayuda que precisen las 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, la posibilidad del Presidente del Gobierno de plantear la Cuestión de Confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general (art. 112, mayoría simple del Congreso de los Diputados) y la de esta Cámara de exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante el instrumento de la moción de censura (moción que se configura de modo constructivo en los arts. 113 y 114 – una décima parte de los Diputados (35), un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno, 5 días desde su presentación con posibilidad de mociones alternativas y sólo una por periodo de sesiones si fuera rechazada) y la facultad de disolución de las Cámaras (de ambas o de una sola) por el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, pero bajo su exclusiva responsabilidad. No se podrá presentar estando en tramitación una moción de censura, ni tampoco antes de que transcurra un año desde la anterior disolución (excepto disolución automática del art. 99.5 por imposibilidad de investir al Presidente del Gobierno).

En fin, el **Título V** (además del art. 116 que regula los estados de alarma, excepción y sitio) contiene las reglas básicas del régimen parlamentario en cuanto contiene los mecanismos de equilibrio entre Gobierno y Parlamento que se completan con el mecanismo de investidura del Presidente del Gobierno contemplado en el art. 99 que exige mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (176 Diputados, la mitad más uno) en 1ª votación y mayoría simple en 2ª votación a las 48 horas, por lo menos, de la anterior. Todo lo cual debe hacerse en dos meses. Si no, procede la disolución automática del art. 99.5.

Ello es materia propia del **Título IV. Del Gobierno y de la Administración**, como también el principio cancelleral del art. 100 que determina la configuración del Presidente del Gobierno como un *primus inter pares*, toda vez que los demás miembros del Gobierno, Vicepresidentes y Ministros, Serán 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 artículo 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** en el artículo 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. En todo caso, según el artículo 122.3 el CGPJ estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De estos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.

Esta fórmula constitucional ha dado lugar a una multitud de discusiones doctrinales y políticas sobre la manera más adecuada de plasmarla para asegurar la independencia de los miembros del órgano de gobierno del Poder Judicial para evitar lo que se considera un evidente riesgo para el equilibrio constitucional de poderes como es la politización de la justicia. Es un asunto complejo que resulta imposible de abordar en estos momentos, tan sólo señalaremos que el sistema adoptado originalmente por la **Ley Orgánica 1/1980 de 10 de enero, del CGPJ** fue generoso en la atribución de funciones a este órgano, así como en el diseño de la elección de los vocales de origen judicial que eran elegidos por y entre los jueces (3 del TS, 6 magistrados y 3 jueces). Pronto se sustituyó esta norma por la **Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial**, modificada en numerosas ocasiones, que además de reducir las funciones de este órgano y de entrar a regular multitud de aspectos de organización y funcionamiento de los jueces y tribunales, dispuso que los doce vocales de origen judicial serían elegidos 6 por el Congreso y 6 por el Senado entre jueces y magistrados de todas las categorías.

Esta interpretación del artículo 122 fue considerada conforme a la Constitución por la controvertida STC 108/1986, de 29 de julio, en la que señalaba que: *"la posición de los integrantes de un órgano no tiene por qué depender de manera ineludible de quiénes sean los encargados de su designación, sino que deriva de la situación que les otorga el ordenamiento jurídico. En el caso del Consejo, todos sus vocales, incluidos forzosamente los que han de ser nombrados por las Cámaras y los que lo sean por cualquier otro mecanismo no están vinculados al órgano proponente como lo demuestra la prohibición de mandato imperativo (art. 119.2 LOPJ) y la fijación de un plazo determinado de mandato (cinco años), que*

no coincide con el de las Cámaras y durante los cuales pueden ser removidos por los casos taxativamente determinados en la Ley Orgánica (art. 119.2 LOPJ)". A pesar de lo cual viene también a reconocer la STC que no siempre lo que es conforme a la Constitución es lo más conveniente o lo más acertado en orden a desarrollar su espíritu. Ese sistema fue objeto de importantes críticas al dejar fuera de la elección toda intervención del estamento judicial.

De esta forma, y fruto del llamado Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, se aprobó la Ley Orgánica 2/2001, de 28 de junio. De esta forma se instaura un sistema mixto en el que participan tanto las Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados, que proponen a 36 candidatos (para 12 puestos), como las Cámaras, cada una de las cuales elige a seis vocales de los propuestos. No obstante, este sistema siendo criticado toda vez que se le achacó la existencia de una cierta correspondencia entre las asociaciones profesionales (Asociación Profesional de la Magistratura-conservadora; Jueces para la democracia-progresista) y los partidos políticos. Así como también la existencia de un reparto de los puestos entre los partidos mayoritarios. No es raro de este modo hablar de los distintos vocales refiriéndose a ellos como "de tendencia progresista", "de la mayoría conservadora", o directamente "propuesto por tal partido o tal otro".

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, como un contrapoderal al Parlamento en tanto que supremo intérprete de la Constitución.

También en este caso su composición es objeto de permanente discusión puesto que se cuestiona la independencia de sus miembros; ya que, en última instancia, también se producen negociaciones entre los principales partidos con ocasión de las distintas renovaciones del Tribunal, de forma que también se les acusa de repartirse la asignación de los puestos. De acuerdo con el artículo 159.1: "***El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y dos a propuesta del Gobierno***". Y según el apartado 2: "***los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional***". Quizá por estos requisitos más exigentes; por la duración del nombramiento que es de nueve años, renovándose por terceras partes cada tres; y por la propia

auctoritas del órgano, el problema de la politización de su composición no es tan acusado, aunque la forma de selección no deje de tener sus críticos.

El problema en relación con las Cortes es, lógicamente, y 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 del Parlamento, lo cual 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".

En fin, junto a las notas del carácter representativo y de ser un órgano constitucional puede hablarse de otros rasgos, quizá menos señalados pero que terminan de configurar el diseño constitucional de las Cámaras.

b.1 Carácter representativo.

Según el artículo 1.1 de la Constitución: *"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."*

Las Cortes son la pieza clave de la forma política del Estado español que, según el artículo 1.3 de la Constitución es la Monarquía parlamentaria, puesto que participa de la soberanía ejerciéndola por representación.

El artículo 1.2 señala claramente que: *"2. La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado."*

Esta afirmación de principio sitúa a nuestro texto constitucional en el entorno de las constituciones democráticas de su época y cierra cualquier debate sobre la existencia de otros titulares de la soberanía como singularmente en la historia el monarca (recuérdese casos como el de la Constitución de 1876 que dio pie al Régimen llamado de la Restauración y que hablaba de "soberanía compartida"). Este debate, cerrado hoy en día respecto a la monarquía, ha dado lugar, sin embargo, a una amplia jurisprudencia constitucional que viene a incidir en el hecho de que la soberanía reside, en todo caso, en el pueblo español (SSTC. 247/2007) que resolvió el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Comunidad Autónoma de Aragón contra determinados preceptos del Estatuto de Autonomía de Valencia; la STC. 12/2008, de 29 de enero, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de

hombres y mujeres; la STC. 103/2008, de 11 de septiembre que resolvió el recurso contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, denominada Ley de Consulta que permitía convocar el referéndum en que se concretaba el llamado "Plan Ibarretxe"; y la STC. 31/2010, de 28 de junio que declaraba parcialmente inconstitucional el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Línea jurisprudencial en orden a excluir soberanías regionales limitadas o no.

Ahora bien, el pueblo español o la Nación española (el artículo 2 dispone que: "*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*") no son sujetos operativos, por lo que todas las democracias actuales han optado por la fórmula de la democracia representativa (aunque esta opción no sea excluyente y se pueda combinar con la existencia de algunos mecanismos de democracia directa como la iniciativa legislativa popular (art. 87.3), el referéndum (art.92) o el sistema de concejo abierto en algunas instituciones locales (art. 140 *in fine*)).

Las Cortes son las representantes del titular de la soberanía, pero no son las soberanas, como veremos, lo que excluye un régimen asambleario en favor del régimen parlamentario. Como ha señalado el propio Tribunal Constitucional: "Las Cortes Generales...." En su doble condición de representantes del pueblo español (art. 66.1 CE), en quien reside la soberanía (art. 1.2 CE) y de titulares de la potestad legislativa (art. 66.2 CE) hacen realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico" (STC. 2411/1990, de 15 de febrero).

Así, las Cortes son elegidas por el pueblo español para que lo represente (JAVIER CONDE: "*Representar es hacer presente y actuante lo que no está realmente en presencia y no puede, por tanto, actuar*"); es decir, decida por él sometiéndose el propio pueblo a sus decisiones. Esta representación se bifurca en una doble dirección:

- La representación del pueblo en su unidad y conjunto, cumplida en el Congreso, de acuerdo con el art. 68.
- La representación del pueblo en su variedad territorial, realizada por el Senado, a tenor del art. 69 con todos los matices que veremos.

B.2 Su carácter deliberante.

Rasgo fundamental de toda institución parlamentaria. Así, los artículos 72 y siguientes se refieren, entre otros extremos, a la facultad de enmienda y de veto; al proceso de deliberación en sentido estricto; fijan el tiempo sucesivo en que cada Cámara ha de deliberar y aprobar las leyes; y establecen los cauces para llegar a un acuerdo cuando exista discrepancia entre ambas Cámaras; prevén además que las Cámaras se organicen en grupos parlamentarios y Comisiones, dato que subraya el significado del proceso deliberante. Esta condición deliberante debe ser tenida en cuenta a efectos de la función de orientación política que está reservada al Parlamento.

Entre los preceptos que recogen este carácter deliberante pueden citarse:

- El artículo 74 que regula las sesiones conjuntas de ambas Cámaras.
- El artículo 75 cuyo apartado 1 dice que "las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones"
- Y, sobre todo, el artículo 79, según el cual: ***"1. Para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros.***

2. Dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución y las leyes orgánicas y las que para la elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras.

3. El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable."

- Por último, el artículo 80 dispone que: "Las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento."

pueden tener lugar las llamadas sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de sus miembros de cualquiera de las Cámaras. Sesiones que, según el **artículo 73.2** deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste se haya agotado.

Lo cierto es que esta periodicidad se ha ido modificando, por vía de hecho, de un tiempo a esta parte. Desde la pasada legislatura, e incluso desde finales de la VIII, la presión mediática ha ido empujando a la celebración de sesiones plenarias y de comisiones en el Congreso de los Diputados y en el Senado, que, siendo formalmente extraordinarias (pues la dicción del texto constitucional y de los Reglamentos no permitiría otra cosa), son en realidad pactadas entre los grupos parlamentarios y el Gobierno con un orden del día tan ordinario que es frecuente que incluya la sesión de control habitual de los miércoles con preguntas e interpelaciones al Gobierno. Así no es extraño que, como en los meses de julio y agosto se celebran, al menos dos Plenos y una Diputación Permanente y varias sesiones de distintas Comisiones.

Es gracias a esta institución que vela por los poderes de las Cámaras cuando no están reunidas que las Cortes cobran continuidad.

El **artículo 78** de la Constitución dispone que:

“1. 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.”

2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas.

3. Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.

4. Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones.”

Hay, pues, una diferencia para los casos entre períodos de sesiones, en que la **Diputación Permanente** (que en el Congreso de los Diputados se regula en el **Capítulo V del Título III del Reglamento, De la Organización del Congreso,**

artículos 56 a 59, y se compone en la XII Legislatura del Presidente más 64 miembros distribuidos de la siguiente forma: 24 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso; 15 del Grupo Parlamentario Socialista; 12 del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem- En Marea; 6 del Grupo Parlamentario Ciudadanos; 2 del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana; 1 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y 4 del Grupo Parlamentario Mixto).

Puede ejercer la iniciativa prevista en el **art. 73.2 CE**, a saber, solicitar la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno o de las Comisiones y debe velar por las competencias de las Cámaras lo que, de hecho, se identifica con la competencia anterior.

La práctica, sin embargo, ha llevado a que los debates en la Diputación Permanente se hayan desvirtuado y no se limiten estrictamente a si debe o no celebrarse una sesión extraordinaria, sino que se convierten, en realidad, en verdaderos debates sobre el fondo del asunto, con lo que viene a realizar una suerte de nuevas iniciativas de control al Gobierno. Esto era cuando el Gobierno tenía una mayoría suficientemente holgada para rechazar las peticiones de la oposición.

Mientras que si las Cámaras están disueltas o ha expirado su mandato corresponde a la Diputación Permanente, además de esa facultad de velar por sus poderes, pudiendo acordar la celebración de sesiones extraordinarias, asumir las facultades previstas en los **artículos 86 y 116** de la Constitución; es decir, la convalidación o derogación de los Decretos-leyes, y recibir la notificación inmediata de la declaración por el Gobierno del estado de alarma y autorizar su prórroga, autorizar al Gobierno a declarar el estado de excepción y su prórroga, y declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, el estado de sitio.

b.5 La autonomía. Esto nos lleva directamente a otra de las notas características del diseño constitucional de las Cortes Generales como es la de la autonomía.

El reconocimiento de la autonomía parlamentaria se hace en el **artículo 72** de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978.

El reconocimiento de la autonomía administrativa y presupuestaria de las asambleas legislativas, como una garantía de su independencia frente al poder ejecutivo es general en el Derecho Comparado. Es un aspecto de lo que la doctrina conocía como privilegios colectivos o, para superar las connotaciones peyorativas de este término, prerrogativas parlamentarias; más recientemente han

venido a llamarse para superar esta polémica, manifestaciones de la autonomía funcional de las Cámaras, cuya esencia consiste en asegurar el normal desenvolvimiento y la libre actuación de aquéllas, garantizando su vida como cuerpo legislador. Tales privilegios colectivos, aunque se desdoblan en múltiples manifestaciones, son básicamente tres: la autonomía reglamentaria, la autonomía financiera y la autonomía administrativa u organizativa. Dentro de esta última se enmarca el estudio de la organización y funcionamiento de la Administración parlamentaria de las Cortes Generales.

Para ello debe tenerse en cuenta que, como destaca JEAN CLAUDE FORTIER la independencia administrativa de las Asambleas legislativas es una garantía de su independencia política pues, tratándose del Parlamento, tanto las cuestiones presupuestarias como las administrativas son indisociables de la cuestión política. En la "casa de la oposición", los medios materiales y personales no pueden depender de la buena voluntad del Gobierno. O, dicho de otro modo, el órgano controlador no puede depender del controlado.

Sin embargo, no es corriente que los textos constitucionales contemplen expresamente la competencia sobre las normas reguladoras de esta materia limitándose a recoger la potestad de las Cámaras para aprobar sus propios Reglamentos y dejándose a éstos la regulación de tales cuestiones. Entre los casos más cercanos y conocidos pueden citarse: el artículo 64 de la Constitución italiana de 1947, los artículos 40 y 52 de la Ley Fundamental de Bonn para el Bundestag y el Bundesrat, respectivamente, y el artículo 61 de la Constitución francesa de 1958, aunque en este caso se hace preciso el examen previo del Consejo Constitucional para la entrada en vigor de los reglamentos.

Como es sabido, en España el artículo 72 de la Constitución de 1978 hace uno de los reconocimientos más amplios cuando establece en su apartado 1 que: ***"Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus Presupuestos y de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad que requerirá la mayoría absoluta"***.

En España ha sido tradicional el reconocimiento de la autonomía reglamentaria de las Cámaras y el sistema de reglas codificadas propias del Derecho Parlamentario Continental, oponiéndose, en la clásica división de Hastchek, a la *lex parliamenti* inglesa como suma de precedentes consuetudinarios y al modelo nórdico típico de la Ley Constitucional que aprueba el Reglamento Sueco.

(Aunque es cierto que la clasificación va perdiendo nitidez con el transcurso del tiempo. En el caso de Suecia, la Ley del Riskdag aprobada en 1974 (modificada en 2010) no se considera una de las cuatro leyes fundamentales que integran la Constitución, aunque está a medio camino entre éstas y las leyes ordinarias, existiendo un procedimiento de reforma agravado para alguna de sus partes.

En el otro extremo, sabido es que las *Standing Orders* de la Cámara de los Comunes y de los Lores han experimentado un proceso de racionalización y sistematización que las acercan bastante a los Reglamentos parlamentarios continentales como se puede apreciar, incluso, consultando el ceremonioso *Companion to the Standing Orders* aprobado en 2010 por el *Procedure Committee* de la Cámara de los Lores.)

Y también se ha señalado una cierta influencia francesa en esta materia desde el Reglamento provisional de las Cortes de Cádiz, situándose en su mayoría en este tipo de Reglamentos que se aprueban por cada Cámara, sin ninguna intervención del Ejecutivo. Esta plena potestad auto normativa desaparece únicamente en el Reglamento de 1834, aprobado mediante Real Decreto bajo la vigencia del Estatuto Real y, durante el régimen franquista, en los Reglamentos de 1943, 1957, 1967 y 1971 destinados a regular la Composición, organización y funcionamiento de las Cortes Españolas creadas por la Ley de 1942, primero mediante la aprobación por el Ejecutivo y después con un procedimiento mixto en el que intervendría la Cámara y el Gobierno.

Si el principio se refuerza, debilita o desaparece según la importancia que adquiera el Parlamento en cada época, resulta curioso comprobar como también puede seguirse la huella del carácter pendular de nuestro constitucionalismo decimonónico en el examen de los actos dirigidos a perfeccionar el proceso legislativo de los Reglamentos parlamentarios y a integrarlos con eficacia jurídica en el ordenamiento.

La tutela del Ejecutivo en esta materia termina con la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 que recupera con decisión la autonomía parlamentaria al disponer en su artículo 2.5 que: "*el Congreso y el Senado establecerán sus propios Reglamentos y elegirán sus respectivos Presidentes.*" Así se aprobaron en las sesiones plenarias del 13 de octubre de 1977 el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, y en la del 14 del mismo mes y año el Reglamento Provisional del Senado que rigieron las Cámaras durante la transición en las legislaturas Constituyente y Primera, tras la celebración de las elecciones

generales de marzo de 1979. En consonancia con su carácter democrático suprimían toda mención al Gobierno en el procedimiento de reforma.

En fin, con la promulgación de la Constitución de 1978 cobró pleno vigor el mandato contenido en su artículo 72 que se desarrolló en primer término con la aprobación del Reglamento del Congreso de los Diputados el 10 de febrero de 1982 y el del Senado el 26 de mayo del mismo año. Ambos han sido objeto de numerosas reformas parciales, pero tan sólo el segundo ha conocido la aprobación de un Texto Refundido, aprobado el 3 de mayo de 1994, que deroga formalmente el Reglamento de 1982. Sin embargo, no se trataba de una reforma global del mismo ya que se mantenía prácticamente en su totalidad, incluso respetando la numeración de sus preceptos. Simplemente se buscaba integrar las reformas aprobadas hasta entonces, las de 11 de noviembre de 1992, 6 de octubre de 1993 y, sobre todo, la de 11 de enero de 1994 que creaba la Comisión General de las Comunidades Autónomas como órgano en el que se esperaba que recayese el peso fundamental del reforzamiento del papel del Senado como Cámara de representación territorial.

Desde la perspectiva del Derecho Comparado, la autonomía reglamentaria de las Cámaras es un principio reconocido de modo casi general, de forma que cuando no es así, sufre el principio democrático y se refuerza el carácter autoritario del sistema político. Cosa distinta es que este reconocimiento tenga lugar de manera expresa en la Constitución o se entienda implícito en ésta.

Son muy numerosos los ejemplos de recepción constitucional de la autonomía reglamentaria. Por limitarnos a unos cuantos entre los más clásicos dentro de la Unión Europea pueden citarse los casos de Alemania (arts. 40.1 y 52.3 para el Bundestag y el Bundesrat, respectivamente); Austria (arts. 30.2 y 37.2 con la misma advertencia para el Nationalrat y el Bundesrat); Bélgica (art. 60); Dinamarca (art. 48); Grecia (art. 65); Irlanda (art. 15.10); Italia (art. 64.1 para la Cámara de diputados y el Senado); Países Bajos (art. 72 para ambas Cámaras, tanto por separado como reunidos en sesión conjunta); Polonia (art. 112 para la Cámara de Diputados y art. 124 para el Senado); Portugal (art. 175 a).

Por otro lado, como dijimos antes, el modelo nórdico de aprobación del Reglamento mediante una ley constitucional va experimentando una cierta aproximación al sistema continental europeo clásico (así Suecia y Finlandia, donde sólo se integran en el texto constitucional las principales disposiciones relativas al Parlamento remitiéndose para una regulación más detallada al Reglamento que se aprobará conforme al procedimiento establecido para los

proyectos de ley). Al tiempo que el caso del Reino Unido ha experimentado un proceso de racionalización y sistematización que ha acercado a las Standing Orders de la Cámara de los Comunes y de los Loes a los Reglamentos parlamentarios continentales. En el caso de los Comunes existen dos compilaciones: una para Public Business y otra para Private Business cuyas últimas versiones fueron aprobadas, respectivamente, en mayo y octubre de 2005, aunque siguen añadiéndose nuevas standing orders desde entonces. En la Cámara de los Loes existe además el llamado Companion to Standing Orders aprobado en 2010 por el Procedure Committee.

Dada la especial consideración de los Reglamentos Parlamentarios y su especial procedimiento de aprobación se plantea la cuestión de su naturaleza. El TC (en la STC 179/1989, de 2 de noviembre) dice que son normas "cuyo alcance es de mayor relevancia que la de un Reglamento interno" y "con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley (STC 119/1990, de 21 de junio). No existe entre ellos y las leyes una relación jerárquica, sino sólo una división por el distinto ámbito de materias que pueden regular, de modo similar a cómo se articula la relación entre leyes orgánicas y ordinarias. Aunque, dado que se trata de las normas que fijan las reglas procesales para aprobar las leyes, su importancia en el conjunto de fuentes es capital. El Tribunal Constitucional también los ha reconocido como parámetro de constitucionalidad formal en cuanto a los vicios de procedimiento que pueden anular la validez de una ley en la STC 99/1987, de 11 de junio, si bien sólo cuando tales vicios alteren "de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras".

Sin embargo, y aunque puedan servir para esta finalidad, no pueden considerarse automáticamente como una parte integrante del llamado bloque de constitucionalidad relativo al artículo 23 de la Constitución (STC 36/1990, de 1 de marzo).

En inmediata conexión con lo anterior se encuentra la cuestión relativa a la existencia de una reserva reglamentaria de materias que no pueden ser reguladas por la Ley. También en este caso después de muchas discusiones teóricas se extiende la opinión de que esta reserva deriva directamente de la Constitución y marca el límite de los ámbitos materiales objeto de cada tipo de norma. Lo cual no quiere decir que existan campos en los que la frontera de las distintas competencia sea algo borrosa, como sucede, por ejemplo, con la creación de las Comisiones parlamentarias por una norma de rango legal; práctica que, pese a las críticas que ha recibido se ha hecho relativamente frecuente. Del mismo modo que es aceptado que dentro de los llamados "interna corporis" existan algunas

materias reguladas por otras fuentes del Derecho Parlamentario distintas de los Reglamentos como las normas complementarias, interpretativas o supletorias de éstos.

Más recientemente el Tribunal Constitucional ha extendido esta doctrina a los llamados usos parlamentarios en la STC 57/2011, de 3 mayo. En este pronunciamiento estima el recurso de amparo planteado contra la Resolución de la Mesa del Congreso que inadmitía una solicitud de información de la Administración Pública formulada por un diputado sin la firma del portavoz de su Grupo Parlamentario, requisito, que no está previsto en el Reglamento de la Cámara, para este tipo de iniciativas, ya que su artículo 7 tan sólo exige "el previo conocimiento" del Grupo al que pertenezcan los diputados. Siendo así que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas complementarias o resoluciones interpretativas dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras "tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo; de manera que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (SSTC 177/2002, de 14 de octubre y 190/2009, de 28 de septiembre). En otras palabras: los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria."

Quizá no quede más remedio que aceptar cierta indefinición en el diseño de la reserva reglamentaria como hace el propio Tribunal Constitucional en la STC 136/2011, de 13 de septiembre que, con abundante cita de su propia jurisprudencia, dice que en el ejercicio de la autonomía reglamentaria corresponde "una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas" (...) "para regular su propia organización y funcionamiento" (...) "para ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan" (...) "así como para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno".

Finalmente, la cuestión del control de constitucionalidad hace tiempo que tampoco ofrece dudas, aunque para la doctrina italiana fuese una cuestión muy debatida mezclada con la discusión sobre la verdadera naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios como normas jurídicas y para la francesa suscitase algunas dudas la solución ofrecida por la Constitución de 1958 que, como vimos supone el examen sistemático de los Reglamentos por el Consejo Constitucional antes de su entrada en vigor.

En nuestro caso la posible sumisión de los Reglamentos al control del Tribunal Constitucional mediante la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad se establece en el art. 27.2 de la LO 2/1979, de 3 octubre del Tribunal Constitucional, que en su letra d) incluye entre las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad a los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales, mientras la letra f) hace lo propio con los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En fin, el TC mediante una jurisprudencia oscilante, ha ido sentando una doctrina primero extensiva del control de constitucionalidad mediante el recurso de inconstitucionalidad a las Resoluciones interpretativas de la Presidencia dado su carácter normativo para matizar después que ello no debía implicar la exclusión de la vía del recurso de amparo cuando se tratase de actos de aplicación de la norma que implicasen la violación de alguno de los derechos fundamentales susceptibles de dicho amparo, así como en los casos en que dichas resoluciones no se utilicen propiamente para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, sino para desarrollarlo o especificar sus prescripciones. Y ello porque la equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales en cuanto a su posible impugnación no puede implicar una equiparación entre ambas a todos los efectos (SSTC 118/1988, de 20 de junio; 119/1990, de 21 de junio; 44/1995, de 13 de febrero y 12/1997, de 1 de julio, así como otros pronunciamientos citados en éstas).

En cuanto al procedimiento de reforma de los Reglamentos, no son pocos los casos en que el procedimiento de reforma no se distingue del procedimiento legislativo ordinario. Por ejemplo, no existe ningún procedimiento específico, aunque se reconozcan ciertas peculiaridades que exigen las reformas reglamentarias en la Cámara de Representantes de Bélgica, el Folketing de Dinamarca, el Parlamento japonés, el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados de Suiza. En otros casos se reconoce tan sólo la existencia de determinados requisitos, por ejemplo, en materia de iniciativa reservada a los parlamentarios como sucede en el Bundestag alemán, la Cámara de los Comunes Canadiense o el Senado de Uruguay.

Sin embargo, lo normal es que las Cámaras incluyan entre sus normas rectoras algunas relativas al procedimiento de reforma del Reglamento, configurándolo como un procedimiento especial, aunque esté basado en sus líneas generales, como es lógico, en el procedimiento legislativo ordinario (así ocurre en España y también en Italia). De esta forma es frecuente la reserva de la iniciativa a instancias parlamentarias; bien a los miembros de la Cámara en general

(Asamblea Nacional y Senado franceses); a un número determinado de miembros o a los Grupos Parlamentarios (la Asamblea de la República de Portugal exige una décima parte de los diputados); o a uno o varios órganos (en el Parlamento Europeo a la mesa o a una Comisión, en el Parlamento de Finlandia al Speaker's Council, en la Cámara de Diputados italiana a la Giunta per il Regolamento, y en el Sejm polaco al Presidium, al Committee on Procedure and Members Matters o un grupo de al menos, 15 diputados.

De las especialidades propias del procedimiento de reforma la más común es la de la existencia de una fase de Comisión en la que la Comisión de Reglamento o un órgano similar que cumpla sus funciones examina las propuestas y emite un informe que se conocerá por el Pleno. Así ocurre, por citar tan sólo algunos casos, en las dos Cámaras del Parlamento irlandés (por el Committee of Procedure and Privileges respectivo), EL Knesset israelí (House Committee) y el Storting noruego (en donde además del informe de la Comisión se prevé también el del Presidium).

En la práctica totalidad de los casos está previsto que los proyectos de reforma sean aprobados por mayoría de los miembros de la Cámara en sesión plenaria, exigiéndose en algún supuesto, una mayoría cualificada como en el Senado italiano donde lo que se requiere es que la reforma sea aprobada por la mayoría absoluta de senadores. Finalmente, en algún caso están previstas varias lecturas para la aprobación de las reformas del Reglamento como sucede en las dos Cámaras de la Asamblea Federal Suiza y el Sejm de Polonia, en que se exigen dos lecturas.

Como hemos visto, en España es la propia Constitución la que exige la mayoría absoluta para la aprobación y para la reforma de los Reglamentos de las Cámaras lo cual ha sido visto como un refuerzo de estas normas para garantizar la autonomía de las Cámaras frente al Gobierno; también de una Cámara frente a la otra, puesto que el procedimiento en cada caso sólo transcurre en el Congreso o en el Senado, respectivamente; y también frente a lo que Von Balthasar llamaba "golpes de mayoría", de forma que una mayoría política coyuntural determinada no pueda aprobar una reforma que se imponga para futuras legislaturas.

En el caso del Congreso la disposición final segunda del Reglamento de 1982 dispone que: *"La reforma del presente Reglamento se tramitará por el procedimiento establecido para las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso. Su aprobación requerirá una votación final de totalidad por mayoría absoluta."* En la práctica se busca un reforzamiento del acuerdo existente sobre las reformas, de manera que se constate el apoyo de los principales grupos

parlamentarios. Esto provoca, de hecho, que se dé una mayor dificultad a la hora de conseguir el consenso para una reforma completa del Reglamento cuya necesidad, sin embargo, se viene invocando por dichos grupos desde la III Legislatura. Por ello todas las reformas parciales dirigidas a adaptar algunos preceptos concreto a las nuevas normas o circunstancias políticas (por ejemplo el **artículo 46** que enumera las Comisiones Permanentes Legislativas para adaptarlo a las distintas modificaciones de la planta ministerial) o el **artículo 82.2** para permitir la emisión del voto por procedimiento telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impida el desempeño de la función parlamentaria, como ocurrió con la reforma de 21 de julio de 2011.

CARACTERÍSTICAS DE LA AUTONOMÍA: AUTONOMÍA LIMITADA Y FINALISTA.

El Tribunal Constitucional también ha tenido ocasión de señalar los límites de la potestad que recoge el artículo 72.1 de la Constitución y su contenido. En la **STC 121/1997, de 1 de julio** señala que: ***“La autonomía organizativa de las Cámaras (art. 72.1 CE) no cobija una potestad normadora de carácter genérico. Antes bien, como prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes del Estado, dicha potestad normativa interna se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material que determina el propio art.72.1. CE.”***

Aunque, como se ha encargado de recordar el Tribunal Constitucional, en la **TC 234/2000, de 3 de octubre**, esta manifestación de autonomía también está subordinada a la Constitución. En un conflicto constitucional planteado entre el Senado y el Gobierno por la declaración de urgencia de la tramitación de un determinado proyecto de ley, el TC manifestó que: ***“El art. 72.1 CE recoge, ciertamente, entre otras manifestaciones de la autonomía reglamentaria de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales, que se traduce en la facultad de cada una de ellas de dictar sus propios reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado. Ahora bien, es obvio también que dicha vertiente de la autonomía de las Cámaras, así como las normas reglamentarias que por éstas se dicten en su ejercicio, se encuentran subordinados y limitados por la Constitución, cuyas previsiones referidas a la materia parlamentaria delimitan aquella autonomía y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que la desarrollen. En otras palabras, el contenido y alcance de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, o más precisamente de cada una de las que integran las Cortes Generales, han de ser determinados a partir precisamente de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas, de modo que,***

aún pudiendo admitirse en principio la disponibilidad de la Cámara sobre los trámites y la cronología del procedimiento, el alcance de tal disponibilidad será el que resulte de los preceptos constitucionales que, en su caso, lo regulen, con las restricciones que al efecto se establezcan. Las anteriores consideraciones son en sí mismas suficientes para rechazar el que, a partir de una determinada concepción de la autonomía reglamentaria de la Cámara, pueda inferirse un límite temporal al ejercicio por el Gobierno de la facultad de declarar urgentes los proyectos de ley que le confiere el art. 90.3 CE con los efectos que a tal declaración se anudan respecto a su tramitación el Senado”.

El apartado 2 del artículo 72 dispone que: **“Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.”** Se recoge la facultad de las Cámaras de escoger sus órganos de gobierno, aunque aquí se refiere a los órganos de dirección de la Cámara también en su funcionamiento parlamentario; es decir, en cuanto a sus tareas legislativas, de control, etc...

En el apartado 3 se vuelven a recoger aspectos administrativos cuando dice: **“Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes”**. Es decir, que se les confiere a los Presidentes de las Cámaras, en nombre de las mismas, todos los poderes necesarios para dirigirlos en cuanto oficinas o servicios, pues, como dice CARRETERO PÉREZ, el funcionamiento interno de las Cámaras legislativas, salvo en lo referente a la tramitación del procedimiento legislativo, se considera por la Constitución como materia administrativa. Y, por otro lado, se les confieren todas las facultades de policía en el interior de las respectivas sedes, lo cual supone una manifestación más de la autonomía de las Cámaras que se conecta con el régimen interior de las mismas y, en este sentido el art. 66.3 garantiza la inviolabilidad de la sede al disponer escuetamente que: **“Las Cortes Generales son inviolables”**. Pues como dice PÉREZ SERRANO, además de asegurar los medios materiales y personales, para garantizar la independencia de una Cámara se necesita que no esté sometido a ningún poder ajeno en lo que respecta al señorío de su recinto y que no dependa de otra autoridad en cuanto concierne al orden y régimen del edificio y de los que en él se encuentren pues resultarían estériles las facultades normativas si el cuerpo colegislador quedara supeditado a otros organismos para hacer efectivos sus acuerdos en la materia.

Por eso, aunque el Estatuto del Personal y las normas de régimen interior de las Cortes Generales que lo desarrollan hayan sufrido numerosos cambios, su razón de ser como especialidad, directamente recogida por el **artículo 72.1** de la Constitución se mantiene inalterada. Como recoge el Preámbulo del mencionado Estatuto *"La singularidad del régimen de quienes prestan servicios al Parlamento, consagrada en la Historia y amparada en dicho precepto constitucional, responde a la especial naturaleza del trabajo parlamentario y es, por ello, garantía de su mejor desempeño y de la necesaria cualificación de quienes son destinatarios del Estatuto."*

Esta peculiaridad ha servido, además, para que el Tribunal Constitucional reconozca la especial posición de esta norma en el sistema de fuentes, que viene a redundar en la garantía que subyace en ella. En la **STC 139/1988, de 8 de julio** el Alto Tribunal señala en cuanto a su naturaleza que: *"...la Constitución, en su artículo 72.1, establece una reserva formal y material a favor del "Estatuto del Personal de las Cortes Generales"*", de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria –o un acto normativo primario- que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo."

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha equiparado la ley al Estatuto de Personal. En la sentencia 139/1988, de 8 de julio, afirma que: *"Si la Constitución ha establecido una reserva constitucional de la ley para la regulación del Estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública y, por imperativo constitucional (art.72.1 de la CE), esa regulación, en el caso de los funcionarios al servicio de las Cortes Generales, queda reservada al Estatuto del Personal de las Cortes Generales adoptado de común acuerdo por ambas Cámaras, resulta convincente que ese Estatuto, en cuanto a su posición normativa en el sistema de fuentes, a la Ley habrá de equipararse. Si el Estatuto en cuestión fuese una simple norma reglamentaria de categoría inferior a la Ley, la propia reserva constitucional de ley en materia funcional quebraría (al menos en relación a los funcionarios al servicio de las Cortes) de manera que, a juicio del*

Tribunal Supremo –que debe compartirse-, la estricta lógica del sistema aboca a que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales no pueda ser calificado como norma de categoría inferior a la Ley. El juego combinado de la reserva constitucional formal de la Ley en la materia de funcionarios y en la propia reserva constitucional material para proceder a la regulación del Estatuto del Personal al servicio de las Cortes a una norma específica y singular así llamada precisamente, imposibilita, en definitiva, la equiparación de ese Estatuto con las normas o disposiciones de carácter general a que se refiere el art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.”

Como es de sobra conocido, una de las consecuencias de esta consideración se refleja en los posibles recursos contra el Estatuto del Personal: para impugnarlo directamente será necesario el recurso de inconstitucionalidad, como en el caso de cualquier otra norma con rango de Ley, y a pesar del silencio de la **Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional**; no obstante, siempre cabrá el recurso contencioso-administrativo contra los actos de aplicación del mismo.

El artículo 1.3 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa dispone que este orden jurisdiccional conocerá, entre otras muchas, de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado. Por su parte, **el artículo 58 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial**, establece que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo conocerá, entre otras materias, de los recursos contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado *“en materia de personal y actos de administración”*, así como el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional cuando se trate de decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (**artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional**).

2. COMPOSICIÓN.

3.1 Congreso de los Diputados.

De acuerdo con el artículo 68.1 de la Constitución: "***El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley***". No ofrece, por tanto, una solución cerrada, sino que se remite a la ley dentro de la franja 300/400 diputados.

La Ley Orgánica del Régimen Electoral General, L.O. 5/1985, de 19 de junio, resuelve esta indefinición al fijar el número en 350 Diputados. El artículo 162.1 LOREG señala tajantemente que: "***el Congreso está formado por 350 Diputados***", solución que no hace sino ratificar la que había adoptado en su día el Real Decreto-Ley de 15 de marzo de 1977, que reguló las primeras elecciones democráticas en España y los siguientes procesos electorales hasta 1985.

La fijación del número total de miembros de una Cámara es un dato político y jurídico de la mayor relevancia si se tiene en cuenta que condiciona, entre otros aspectos, la obtención de la mayoría absoluta, así como la ratio de la representación por lo que debe moverse entre la necesidad de fijar un número lo suficientemente reducido como para que permita obtener una Cámara operativa y manejable (descartando modelos como el de la Asamblea Nacional Popular de la República popular China que tienen varios miles de miembros y que sólo son comprensibles si atendemos al hecho de que en realidad no funcionan como los Parlamentos propios de nuestros sistemas jurídico-políticos) pero evitando también un número excesivamente reducido que dificulte o impida la obtención de una ratio de representación aceptable.

Si tomamos los datos de 2011, año en que se celebraron las últimas elecciones generales, la relación que existe en España entre el número total de habitantes (más de 46 millones de personas, de acuerdo con las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística al 1 de enero de 2011) y el de diputados (350), es de un parlamentario por cada 130.000 habitantes, lo cual supone una relación sensiblemente superior a la media europea, que se ubica en torno a los 50.000 habitantes por parlamentario.

El desarrollo normativo de las características del sufragio se lleva a cabo también por la LOREG en sus arts. 84 a 94, que regula específicamente el procedimiento de votación (previendo cuestiones como la existencia de cabinas en el lugar de votación, la necesidad de que el voto sea personal, garantizando la presencia de papeletas de todas las opciones políticas, etc.) Además, pueden considerarse también garantías del mandato de libertad del voto otras disposiciones de la LOREG como el procedimiento de formación y tratamiento del censo electoral

(arts. 31 a 41), las garantías del voto por correspondencia (arts. 72 a 75) o la forma de realizar el escrutinio (arts. 95 a 108) deben entenderse como requisitos de la existencia de un procedimiento democrático, libre y plural. En definitiva, el juego combinado de estas características del sufragio tiene como objetivo último garantizar la libertad y la pureza del proceso electoral y asegurar que el resultado corresponda realmente con la voluntad popular libremente expresada.

Y otro tanto cabe decir respecto de la regulación de los principios contenida en el artículo 68.5 según el cual: ***“Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”***. Este último punto es el que da lugar al conocido como CERA, Censo de Españoles Residentes Ausentes, cuya regulación ha sido objeto de numerosas disputas políticas y de constantes modificaciones legislativas.

Según el artículo 68.2 ***“La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.”*** Mientras la LOREG asigna una representación mínima de dos diputados a cada provincia y distribuye los 248 restantes (2x50 provincias más los de Ceuta y Melilla=102) en proporción a la población provincial, lo cual se fija en el Decreto de convocatoria de las elecciones. En la práctica la horquilla va desde los dos diputados de la provincia de Soria a los 35 que elige la de Madrid.

Pese a las críticas que ha recibido la elección de la provincia como circunscripción electoral, debe tenerse en cuenta que en 1978 cuando las Comunidades Autónomas todavía no se habían creado, no había otra referencia jurídico-política más sólida que las provincias, especialmente si se tiene en cuenta que se habían descartado los distritos uninominales mayoritarios al modo británico. Además, la constitucionalización de la provincia (cuya pervivencia aseguraba además el art. 141) evitaba prácticas como el conocido “gerrymandering” o construcción de las circunscripciones electorales con un diseño determinado por los intereses en función de los previsibles resultados.

El artículo 68.3 por su parte dice que: ***“la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional”***. El sistema electoral establecido por la LOREG se inspira en dichos criterios, con

candidaturas completas, (tantos nombres como puestos a cubrir) bloqueadas y cerradas, cuya representación se reserva a los partidos, federaciones, coaliciones y asociaciones electorales. Siendo este punto de las listas bloqueadas y cerradas uno de los más criticados por quienes propugnan alguna modificación del sistema en orden a acercar a los representantes y los representados.

La distribución de los escaños, en fin, se realiza de acuerdo con el sistema D'Hondt (art. 163 LOREG)

En la actualidad, la composición del Congreso es la siguiente que resultó de las elecciones del 26 de junio de 2016:

Grupo Parlamentario Popular en el Congreso:	134
Grupo Parlamentario Socialista:	84
Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem- En Marea:	67
Grupo Parlamentario Ciudadanos:	32
Grupo Parlamentario Esquerra Republicana:	9
Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV):	5
Grupo Parlamentario Mixto:	19
	350

3.2 Senado

El artículo 69 de la Constitución dice que:

“1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.

5. 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.

6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.”

Dentro del mandato constitucional la LOREG establece un sistema electoral mayoritario en la modalidad de sufragio restringido, de manera que cada elector puede votar un máximo de tres candidatos y obtienen los cuatro escaños correspondientes a cada distrito quienes hayan conseguido mayor número de sufragios. Ello provoca que la proporcionalidad en los resultados sea mínima pero asegura, al menos, que no todos los escaños de una circunscripción puedan ir a la misma formación política.

El Tribunal Constitucional, no obstante convalidó tempranamente esta fórmula en su STC de 18 de diciembre de 1981, recaída sobre el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Vasca de designación de Senadores autonómicos de Euskadi. En ella el TC hace una proclamación general de que la designación es una manifestación de autonomía. Y señala que la proporcionalidad es muy difícil de conseguir cuando están en juego muy pocos puestos por circunscripción, y que dicha proporcionalidad sólo podrá ser aproximada en los Senadores autonómicos. El Tribunal Constitucional también ha destacado que el mandato de los senadores autonómicos puede ser de distinta duración que el de los elegidos en las elecciones generales (conocidos como “senadores pata negra” en el argot parlamentario). Lo cual se produce con frecuencia si el correspondiente Estatuto de Autonomía vincula el mandato de los senadores en su condición de diputados autonómicos como ocurre con el de Madrid, por ejemplo.

A la vista de este precepto, puede decirse que pocas afirmaciones de la Constitución han causado igual perplejidad y han hecho correr más hipótesis. Da la impresión de que los constituyentes se hubieran sentido obligados a justificar su opción por el bicameralismo buscando una justificación para la existencia del Senado al definirlo en el **apartado 1 del artículo 69** como “Cámara de representación territorial.” Lo cual se hacía, sin duda, aprovechando que se diseñaba tanto en el **artículo 2** (“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”) y en el Título VIII; es decir, en el Estado autonómico.

Sin embargo, no parece que fuera necesaria dicha justificación, toda vez que no se había enunciado con ocasión de la Ley para la Reforma Política de 1977 que instauraba también un Parlamento bicameral, que quizá sí podría extrañar, pues lo hacía para abrir un proceso constituyente, que históricamente ha sido cosa de una sola Asamblea. Además, el Senado no fue un objeto central del debate durante la discusión de la Constitución. Es cierto que, simplificando, podría afirmarse que los partidos de centroizquierda eran más proclives a un Parlamento monocameral, y los de centroderecha apoyaban el bicameralismo. Pero ninguno de ellos planteó el debate en este punto como un elemento esencial de la negociación.

Pero es que además la opción por la circunscripción provincial parece contradecir el **artículo 69.1** en tanto que la representación territorial en un Estado autonómico parecería corresponder a las Comunidades Autónomas, por más que la atribución de un número fijo igual a todas las circunscripciones provinciales e insulares haga diferente la representación proporcional asignada al Congreso. **La provincia es una entidad local con origen en la distribución de Javier de Burgos en 1833** y que, aunque sirviese también para la formación de las distintas Comunidades Autónomas carece del significado político de éstas, las cuales después del desarrollo del **mapa previsto en 1978** han asumido casi con exclusividad la defensa de las tensiones nacionalistas y de defensa de los distintos territorios.

Quizá la explicación de la opción del Constituyente se encuentre precisamente en la inmadurez del proceso autonómico en 1978 cuando el modelo de distribución territorial del poder (la división en **tres niveles administrativos: local, autonómico y estatal**) era tan sólo un proyecto en desarrollo que podía haber tomado distintas direcciones (por ejemplo que sólo se hubieran formado tres o cuatro CCAA y no todo el territorio se hubiese integrado en alguna de ellas) todas ellas igualmente permitidas por la Constitución que tan sólo fijaba la forma de acceder a la autonomía para aquellos territorios que desearan hacerlo. Porque tampoco puede hallarse una explicación a la afirmación de que el Senado es la Cámara de representación territorial en las funciones que se le atribuyen, como veremos más adelante.

De esta forma la fijación por el **artículo 69.5** de un mínimo de un Senador por Comunidad Autónoma y otro más por cada millón de habitantes se ha calificado como **"un simple correctivo"** en orden a reforzar la consideración de la Cámara Alta como una Cámara que representa a aquéllas frente al Estado Central, conclusión que no puede en absoluto sostenerse.

Por lo que se refiere a las funciones específicamente territoriales, la Constitución tan sólo recoge el **artículo 155** a cuyo tenor: "1. *Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.*

2. *Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas.*"

Es lo que se ha llamado un **supuesto extremo y patológico** que no hemos tenido ocasión de ver en toda la vigencia constitucional. Por eso queda claro que, en todo caso, no es una intervención de carácter sistemático y habitual que permita hablar de una especialización territorial funcional por parte del Senado. Como tampoco parece permitir esa conclusión el hecho de que el procedimiento de aprobación de los convenios de prestación y gestión de servicios propios de las Comunidades Autónomas (**artículo 145.2**) o el relativo al Fondo de Compensación Territorial (**artículo 158.2**), hoy Fondos de Compensación Territorial, empiecen en el Senado, puesto que en uno y otro caso la última palabra la sigue teniendo el Congreso de los Diputados.

Esto nos permite conectar con la Cuestión de las **funciones** y el tema del **bicameralismo imperfecto o descompensado**, no sin antes mencionar respecto a la composición del Senado que puede afirmarse, a la vista de los resultados electorales producidos desde 1977, que el sistema electoral vigente para el Senado refuerza claramente a la mayoría que existe en el Congreso de los Diputados. Ello, claro está, si como hasta ahora se siguen celebrando simultáneamente las elecciones a las dos Cámaras. De esta forma la regla general ha sido que el partido mayoritario obtiene el 75% de los escaños y el segundo partido obtiene el 25%. El carácter mayoritario opera, pues, como una corrección al sistema proporcional vigente en el Congreso de los Diputados. Sólo en supuestos de mayoría relativa muy ajustada el juego del **art. 69.5** puede implicar cambios en la mayoría del Senado respecto a la de la Cámara Baja. Así sucedió, por ejemplo, tras las elecciones autonómicas de 1995. Sólo durante este breve periodo de tiempo, hasta las elecciones generales de 1996, han coexistido mayorías de diferente signo político en ambas Cámaras.

En la actualidad el Senado tiene 266 senadores (208 elegidos y 58 autonómicos) distribuidos del siguiente modo:

Grupo Parlamentario Popular en el Senado:	149
Grupo Parlamentario Socialista:	62
Grupo Parlamentario Podemos-En Comú-Compromís-En Marea:	20
Grupo Parlamentario Nacionalista Partit Demòcrata Agrupación Herreña Independiente-Coalición Canaria	6
Grupo Parlamentario Esquerra Republicana:	12
Grupo Parlamentario Vasco en el Senado (EAJ-PNV):	6
Grupo Parlamentario Mixto:	11

La mayoría absoluta está, por tanto, en 134 lo que alcanza holgadamente al Grupo Popular que no supera en cambio la de 3/5 (159 escaños).

3. FUNCIONES

El punto de partida debe ser el **artículo 66.2** de la Constitución, a cuyo tenor: *“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.”*

La Constitución soslaya así las discusiones doctrinales sobre el clásico esquema tripartito de las funciones parlamentarias (y la posibilidad de incluir la Presupuestaria en la legislativa o en la de control; o entender que todas las facultades del Parlamento son plurifuncionales, pues la propia legislación entraña o puede entrañar control, etc.; así como las discusiones sobre la aparición o no de una función integradora de todas ellas: la función de orientación política o en la doctrina italiana, de *indirizzo politico*. Siguiendo el esquema tripartito:

4.1 LEGISLATIVA

Tradicionalmente la función legislativa ha sido considerada el dominio particular de las asambleas representativas, aunque hoy esto es considerado un criterio más bien formal. Decía GARCÍA PELAYO en **“Las transformaciones del Estado contemporáneo”** que si bien al Parlamento le corresponde formalmente legislar, *“la mayoría de la legislación material toma forma de decretos, ordenanzas o de especificaciones de leyes-cuadro o de especies análogas aprobadas por el Parlamento”*.

La cuestión no sólo radica en que el Ejecutivo interviene cada vez con más frecuencia en las distintas fases del proceso de creación legislativa, con la consecuente disminución de la importancia del Parlamento en lo que a ella respecta, sino que asistimos a una ampliación constante de la facultad normativa del primero al que se habilita por las Constituciones para dictar normas con rango de ley. Así nuestra Constitución permite los **Decretos Legislativos y los Decretos-Leyes** en sus artículos 82 a 86. Y, por ejemplo, con los datos de la IX Legislatura, de las 292 proposiciones de Ley presentadas por los grupos tan sólo se aprobaron 15 mientras que 110 de los 147 proyectos de Ley remitidos por el Gobierno fueron aprobados finalmente como leyes.

Por eso dice LÓPEZ GUERRA (*"El Régimen Constitucional español"*) que la atribución a las Cortes de la función legislativa *"no supone un monopolio de la potestad normativa (pues otros órganos del Estado también pueden dictar normas) pero sí de la emisión de normas con rango de ley del Estado: en los casos de delegación legislativa, los decretos legislativos del Gobierno tiene fuerza de ley porque las Cortes le habilitan para que ejerza la potestad legislativa, no porque el Gobierno sea titular de dicha potestad"*. Y en el caso de los Decretos-Leyes, habría que añadir, se trata de normas que sólo pueden dictarse en casos de extraordinaria y urgente necesidad y cuya vigencia es sólo temporal si el Congreso no los convalida en un plazo de treinta días.

La precisión de Leyes "del Estado" es, además, pertinente porque, efectivamente, en España, dado nuestro sistema territorial descentralizado, las Comunidades Autónomas tienen también una potestad legislativa propia (arts. 152.1 y 153 a) entre otros) que se atribuye a las correspondientes Asambleas representativas. En este sentido hay que entender el sistema de relaciones internormativas entre el Derecho estatal y del de las Comunidades Autónomas que laboriosamente ha ido definiendo el Tribunal Constitucional dejando claro que no existe superioridad jerárquica entre ambos ordenamientos, sino que es el sistema de distribución competencial el que determina, en última instancia, a quién corresponde la facultad de ejercer la potestad legislativa que, por otra parte, puede ser concurrente en algunas materias.

Por último, es preciso señalar que la potestad legislativa ha de ejercerse por las Cámaras conforme a lo previsto en el **Título III de la Constitución** y en los **Reglamentos** de aquéllas. Se trata, como ya dijo el Tribunal Constitucional en la temprana STC de 5 de agosto de 1983, del ejercicio de un poder constituido y éste no puede confundirse con el poder constituyente, por lo que el ejercicio de la potestad legislativa está siempre sometido a la supremacía de la Constitución y a

los mecanismos de control de constitucionalidad previstos en la misma. Todo ello, claro está, siempre que las Cámaras no estén ejerciendo efectivamente como constituyentes al llevar a cabo un procedimiento de reforma constitucional de los previstos en el **Título X de la Constitución (arts. 166 a 169)**.

4.2 PRESUPUESTARIA

Otra de las funciones clásicas de los Parlamentos, primera en el tiempo en tanto que vinculada al famoso principio británico *no taxes without representation*, es la función presupuestaria cuyo origen está precisamente en que los Reyes debían contar con la autorización de las Cámaras estamentales para imponer nuevos tributos, lo que les obligaba a convocarlos cuando los recursos de la Corona escaseaban.

Sin embargo, no han faltado voces como la de SIR WALTER BAGEHOT que entendían que no es una función distinta de la legislativa puesto que se aprueban anualmente mediante el instrumento de una ley. Todo ello dio también lugar a una larga **polémica doctrinal en Alemania** sobre la naturaleza de la Ley de Presupuestos como **ley formal o material**. Hoy en día superada esta discusión, es evidente que los Presupuestos tienen naturaleza legislativa, bien que se aprueban mediante un procedimiento especial que limita las facultades del Parlamento y refuerza la participación del Ejecutivo, por ejemplo, reservando su iniciativa al gobierno y exigiendo la naturaleza constructiva de las enmiendas de manera que se mantenga el principio de equilibrio presupuestario (así, las Sentencias del Tribunal Constitucional **63/1986, de 21 de mayo y 76/1992, de 14 de mayo; 234/2000 y 3/2003**). En la **STC 7/2010** dice, sin embargo, que "*El Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 CE) en el ejercicio de una función específica de la genérica potestad legislativa...*"

Porque lo que realmente importa son los requisitos condicionales específicos a que se somete la potestad presupuestaria. El **art. 134** de la Constitución dice: "1. *Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.*
2. *Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.*

3. *El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior (30 de septiembre).*

4. *Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.*

5. *Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.” (Créditos extraordinarios y transferencias de créditos)*

Para regular el ejercicio de esta potestad las Cámaras se someten a los Reglamentos y el Gobierno, fundamentalmente, a la **Ley General Presupuestaria**. Pero en España los principales problemas en relación con esta cuestión se han dado sobre la noción de cuáles materias están reservadas a la Ley de Presupuestos y a la cuestión de si ésta puede incluir otras materias adicionales. Cuando dicha posibilidad fue vetada por el Tribunal Constitucional por negar que dicha ley fuese lo que se denomina una **“Ley Omnibús”** (que recoge toda suerte de disposiciones que quieren aprobarse a finales de año tengan o no que ver con los Presupuestos), se hizo uso de lo que se llamó **“Ley de acompañamiento”** o **“Ley de medidas”**, de forma que se tramitaban en paralelo a la Ley de Presupuestos y solía tener un carácter heterogéneo recogiendo disposiciones de naturaleza administrativa, laboral y fiscal, más o menos relacionadas con el ejercicio presupuestario.

Hoy esta práctica se ha abandonado y el debate surgió respecto a los mecanismos para garantizar la disciplina presupuestaria de modo que España pueda cumplir sus compromisos internacionales en esta materia, sobre todo de cara a la Unión Europea. La **Ley de estabilidad presupuestaria** permite al Gobierno remitir anualmente un objetivo o **“techo de gasto”** que no es sino un porcentaje de crecimiento o contención del gasto público, objetivo que, si es aprobado por las Cámaras, vincula al Gobierno y al resto de las Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas y Administración Local) a la hora de elaborar sus proyectos de Presupuestos para el ejercicio siguiente. Este fue el objeto de la **2ª reforma Constitucional** aprobada con el consenso de los dos principales partidos (PSOE Y PP) al final de la pasada legislatura, **el 27 de septiembre de 2011** con el contexto de la crisis económica y las exigencias de la Unión Europea de trasfondo. De esta forma el **artículo 135.1** establece que *“Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.”* Mientras que el **apartado 2** dispone que: *“El Estado y las*

Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario."

4.3 FUNCIÓN DE CONTROL

La tercera función de las mencionadas en el artículo 66.2. es la de control del Gobierno, lo que se deriva directamente del régimen parlamentario establecido en la Constitución (art. 1.3.), pues la relación de confianza con el Parlamento debe mantenerse, aunque **la función de control** (atribuida a **ambas Cámaras**) no es igual, aunque pueda derivar de ella, a **la exigencia de responsabilidad política** (que se atribuye **sólo al Congreso** de los Diputados en tanto que Cámara a la que corresponde la investidura).

Es una función diversamente valorada por la doctrina: mientras algunos autores (COLLIARD) se refieren a ella como "*la más importante de las funciones del Parlamento*", otros consideran que debe reforzarse en la actualidad (PARODIJ). Para ERNST FORSTHOFF la vieja idea de que el Parlamento controla al Gobierno está superada y LEIBHOLZ considera que los partidos no siempre desean controlar, el partido de la mayoría y el de la oposición no sólo están de acuerdo en los principios fundamentales de política exterior e interior, económica y social, salvo diferencias en detalle y en el método a seguir para solucionar los problemas. Posiblemente todos ellos tengan razón, todo depende de dónde se ponga el acento, lo que se explica teniendo en cuenta las diferencias de los modelos de convivencia política.

Los **medios clásicos de control parlamentario** son **las preguntas, las interpelaciones y las mociones**, asumiendo un relieve particular entre éstas la **moción de censura**. Según PIETRO VIRGA los tres medios indicados se corresponden con las **tres fases de control en el campo administrativo: el conocimiento** (que se obtiene con la pregunta), **el juicio** (que se forma después de la interpelación) **y la medida o provisión** (que se adopta en la moción). Todos estos medios están recogidos como vimos en el Título V de la Constitución y se desarrollan en los Reglamentos de las Cámaras. En concreto, **las preguntas e interpelaciones** se recogen en el art. 111 que muestra la importancia que les concede al obligar a los Reglamentos a que para esta clase de debate reserven un tiempo semanal. Es el *question time* del Derecho inglés que en práctica del

Congreso ha llevado a reservar las mañanas de los miércoles en las semanas en que hay Pleno: una hora y media de preguntas (según el cupo que corresponda a cada Grupo Parlamentaria) y tres interpelaciones. Todo ello se ve en otras sesiones del Curso, ahora sólo añadiremos que el art. 111.2 de la Constitución dispone que: *“Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.”*

Así mismo, el art. 110 recoge el **derecho a solicitar la comparecencia de los miembros del Gobierno** ante el Pleno o las Comisiones de las Cámaras, lo que cabría incluir en la facultad de solicitar información al Gobierno, primer paso para ejercer la función de control, donde también habría que incluir las Comisiones de investigación *“sobre cualquier asunto de interés público”* que recoge el art. 76 de la Constitución.

En relación con este tipo de iniciativas, frente a lo que sucede con la función legislativa, en la que el principio mayoritario lleva a que las leyes sean el producto de la voluntad de las fuerzas mayoritarias, en el caso de la **función de control**, aunque la titularidad es de las Cámaras en su conjunto y del Congreso y del Senado por igual, el ejercicio real de la misma se lleva a cabo por la oposición toda vez que el apoyo de la mayoría al Gobierno se entiende implícito. Esto no supone que los diputados o senadores del partido mayoritario no puedan hacer preguntas o interpelaciones, pero estas son las conocidas como **“preguntas de complacencia”** y tienden a desaparecer. Esta idea subyace en la jurisprudencia constitucional que, en ocasiones ha vinculado la función de control y el derecho de sufragio pasivo (art. 23.2) como expediente práctico para residenciar ante el propio Tribunal Constitucional y por vía de amparo las hipotéticas violaciones del derecho de participación cuando se ha impedido la función de control afectando a lo que llama el *ius in officium* de los parlamentarios (STC 225/1992, de 14 de diciembre).

4.4 OTRAS FUNCIONES

El artículo 66.2 emplea una fórmula de cierre abierta al referirse a *“las demás competencias que les atribuya la Constitución”*. Sin ánimo exhaustivo podemos mencionar:

- a.) El ejercicio del poder constituyente mediante su participación en la aprobación de las reformas constitucionales en los **artículos 166 a 169 (Título X)**

- b.) La designación o propuesta de miembros de otros órganos constitucionales, como los vocales del Consejo General del Poder Judicial (**art. 122**) o del Tribunal Constitucional (**art. 159**) o de relevancia constitucional como el Defensor del Pueblo (**art. 54**).
- c.) Las funciones en relación con el **Tribunal de Cuentas** que depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado (**art. 136.1**). Está regulado por la **L.O. 2/1982, de 12 de mayo**.
- d.) Todas las funciones relacionadas con la Corona y previstas en el Título II. Por ejemplo, la del **art. 57.3** según el cual "*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.*" O la del **art. 57.4** que prevé la exclusión del trono para quienes contraigan matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales; la participación en las decisiones durante la minoría de edad del Rey y en la regencia (**art. 59**); la tutela del Rey (**art. 60**) y la toma de juramento (**art. 61**).

En fin, en relación con esta atribución abierta se plantea si se trata sólo de competencias que les atribuye la propia Constitución o mediante leyes orgánicas u ordinarias se puede ampliar el abanico funcional de las Cortes Generales. Esta posibilidad se ha llevado a la práctica en muy distintas ocasiones, por citar tan sólo un caso bien reciente, por la **ley 37/2010, de 15 de noviembre**, por la que se crea la **Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales**. Y ha sido, además, convalidada por el Tribunal Constitucional (**STC 108/1986, de 29 de julio**), aunque éste también ha dejado claro que la atribución por sí mismas a las Cortes Generales de potestades o competencias atribuidas por la Constitución a otros órganos constitucionales no es conforme con ésta pues **debe distinguirse siempre el poder constituyente del constituido** (**STC 76/1983, de 5 de agosto**).

4. BICAMERALISMO DESCOMPENSADO

Como hemos visto, el bicameralismo español es un **bicameralismo desigual o descompensado**, también llamado **imperfecto o atenuado**. Ello supone, frente al modelo de bicameralismo perfecto típico de la Constitución italiana de 1947, en el que la Cámara de Diputados y el Senado están en absoluta paridad de funciones (lo cual, por otra parte y como es conocido, termina redundado en la estabilidad del Gobierno, siendo muy frecuentes en Italia las crisis gubernamentales y los cambios de Gabinete aunque no sólo se deba a este motivo), que no se atribuyen las mismas funciones al Congreso y al Senado. Y ello porque, aunque, en

principio, las funciones del artículo 66.2 se asignen a las Cortes Generales, es decir a ambas Cámaras conjuntamente, el volumen de facultades dentro de esas funciones del que disponen una y otra, es muy diferente, dándose un marcado predominio del Congreso sobre el Senado. Podemos sistematizarlo de la siguiente forma que propone GONZALO GONZÁLEZ:

1. EQUIPARACIÓN COMPLETA en cuanto a la propuesta de designación por el Rey de los vocales del Consejo General del Poder Judicial (art. 122) y de los magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159).
2. EQUIPARACIÓN RELATIVA en cuanto a las competencias no legislativas ejercidas en relación con la Corona. Según el artículo 74.1 *"Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales"*. No obstante, dichas sesiones serán presididas por el Presidente del Congreso, conforme al artículo 72.2, y además el mayor número de diputados (350) frente al de Senadores (265) le da un mayor peso a la Cámara Baja.
3. MÍNIMA PREVALENCIA DEL SENADO en determinadas materias relacionadas con las Comunidades Autónomas.
 - Así, el Senado debe autorizar al Gobierno para adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma a cumplir con los deberes que la Constitución y las leyes le imponen a fin de proteger el interés general de España cuando éste pueda resultar gravemente afectado (art. 155).
 - El Senado es también la Cámara que inicia el procedimiento de autorización por las Cortes Generales de ciertos acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2) así como para distribuir los Fondos de Compensación Interterritorial (art. 158.2), aunque en ambos casos, según dispone el art. 74.2 si no hubiera acuerdo entre el Congreso y el Senado se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras y si no se aprueba, finalmente, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.
4. MÁXIMA PREVALENCIA DEL CONGRESO en todas las demás materias.
Así:

- El procedimiento legislativo se inicia en el Congreso tanto en el caso de los proyectos de ley (**art. 88**) como en el de las proposiciones de ley, incluso las tomadas en consideración por el Senado (**art. 89**). Además, la última palabra la tiene también el Congreso de los Diputados según el régimen del **art. 90**, pues el Senado, **en el plazo de dos meses**, sólo puede oponer su veto, que puede levantarse por el Congreso con mayoría absoluta o con mayoría simple (transcurridos dos meses desde su interposición); o bien introducir enmiendas que deben ser aprobadas o rechazadas por mayoría simple de la Cámara Baja. El plazo de 2 meses con que cuenta el Senado, además, se reduce a 20 días naturales en el caso de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso (**art. 90.3**).

- Los Decretos-leyes se someten a convalidación o derogación sólo del Congreso (**art. 86.2**).

- En cuanto a la función de control, ambas Cámaras pueden fiscalizar al Gobierno mediante preguntas e interpelaciones según el **art. 111**, pero sólo el Congreso interviene en la investidura del Presidente del Gobierno (**art. 99**), en la aprobación o rechazo de la cuestión de confianza planteada por éste (**art. 112**) y le puede hacer dimitir exigiendo su responsabilidad mediante la moción de censura (**art. 113**). Por todo lo cual se entiende que la relación de confianza vincula al Presidente del Gobierno con el Congreso pero no con el Senado.

- En cuanto a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, ambas Cámaras participan, pero deben primero conocerse por el Congreso (**art. 134.6**) y es aplicable el régimen de vetos y enmiendas del **art. 90** que potencia el papel de éste frente al del Senado.

- Además, es el Congreso de los Diputados el que autoriza la prórroga de los estados de alarma y excepción y la declaración del estado de sitio (en este último caso por mayoría absoluta), en las condiciones que recoge el **art. 116** de la Constitución, y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Tan sólo una vez se ha hecho uso de esta posibilidad: mediante el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, de declaración del estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo (prorrogado hasta el 15 de enero de 2011 por Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre) con ocasión de la huelga de controladores aéreos.

- Finalmente, la acusación por traición o delito contra la seguridad del Estado por parte del Presidente y los demás miembros del Gobierno se adopta por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y mediante la aprobación por la mayoría absoluta del mismo (art. 102.2).

En definitiva, con la configuración de este modelo bicameral, lo que se descubre es, como dice MANZELLA, *"el propósito de la Constitución de situar junto al Congreso una Asamblea capaz de ser el punto de referencia y de coordinación del articulado sistema de autonomías"*. Por ello hay que entender que el Parlamento español se configura como un órgano unitario de estructura compleja. Y la configuración del Senado como Cámara de representación territorial debe interpretarse más que como elemento de participación directa como elemento de garantía, la garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones recogida en el art. 2.

- Cámara de segunda lectura, de reflexión.
- Reglamento de las Cortes Generales.

LA LÓGICA DEL DISCURSO JURÍDICO: LA SUPREMACÍA DEL PARLAMENTO Y EL AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL por Manuel Fernández-Fontecha Torres, Letrado de las Cortes Generales

1. EL CONCEPTO DE ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL

La cuestión de las relaciones entre los órganos del Estado no ha sido objeto de un análisis en profundidad. El estudio de las relaciones ha estado condicionado por la dogmática del Derecho Constitucional europeo, que se ha centrado en la referencia muy genérica al principio de separación de poderes y en la descripción de las competencias y de las funciones, omitiendo la problemática específica de la relación entre los Poderes del Estado.

Esa omisión deriva de la ausencia de un Derecho Constitucional vigente e invocable durante un larguísimo periodo de la cultura jurídica en España, que supone la circunstancia fatal de que no tenga memoria, y de la conjunción del historicismo y del positivismo y su traducción en el propio objeto de la disciplina. La referencia al estudio de las instituciones, en la última formulación de Duguit, muy influyente en la cultura francesa, olvidó el aspecto clave de las relaciones entre poderes, tan importantes como el estudio de los valores y de los derechos fundamentales, lo que colocaba en segundo lugar la especulación sobre la estructura de la Constitución, ¹que respondía a una necesidad, la de la interpretación, imposible de ejercerse dignamente si solamente se extendía a las competencias de cada órgano o a los derechos aislados de su contexto.

Esta insuficiencia de enfoque se aprecia en una de las cuestiones más polémicas producidas en el ámbito del Derecho Constitucional, la que causa el Auto del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 2022, en relación con la demanda de amparo presentada por varios diputados en relación con el Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Justicia de 12/12/2022 y Acuerdo del presidente de la Comisión de Justicia de 13/12/20, todo ello, en la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso.

¹Charles L. Black, Jr. *Structure and Relationship in Constitutional Law*. By Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.

2. UNA CUESTIÓN PREVIA: LA FALTA DE FIRMEZA DE LA DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO DE AMPARO

La primera infracción del Auto es una carencia de requisitos formales de admisibilidad de carácter esencial. En concreto la falta de firmeza de la decisión recurrida.

El artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone lo siguiente:

“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.”

La referida norma supone que el concepto de firmeza de la citadas decisiones o actos es un requisito esencial para poder interponer el llamado recurso de amparo parlamentario. La norma no se refiere a cómo se alcanza la citada firmeza, por lo que hay que recurrir al mismo concepto empleado en otros ámbitos, es decir, el que define el acto firme como acto contra el que no cabe recurso interno. Se trata por tanto de un requisito exigido relativo al estado de la decisión.

La firmeza puede afectar al acto desde un principio, si contra él no cabe recurso alguno conforme a las normas internas, o bien alcanzarse por no haberse interpuesto el recurso o por, una vez interpuesto, ser objeto de resolución expresa o de producción del oportuno silencio si está previsto.

La dependencia del recurso de amparo de la firmeza de lo recurrido determina que la causa de inadmisión del recurso se da automáticamente. Si el acuerdo recurrido no es firma se da la causa de inadmisión prevista en el artículo 50.1.a) de la propia LOTC, que se refiere al necesario cumplimiento de los artículos 41 a 46 y 49, dentro de los que se encuentra el citado artículo 42.

En el presente caso, la solicitud de reconsideración se formuló ante la Mesa de la Comisión de Justicia, lo que impedía por completo, por la propia decisión de los recurrentes, que la decisión impugnada fuese firme. No es que los demandantes de amparo alegasen que no procedía la citada reconsideración, por las razones que pudiesen sostener, sino que la presentaron, hecho que en sí mismo, además de vincularles por la doctrina de los actos propios, hacia que la decisión impugnada no fuese firme y que, por tanto, el recurso de amparo era inadmisibile.

El Auto de 19 de diciembre de 2022 que se recurre incurre en una contradicción o incongruencia lógica a este respecto. Reconociendo que se presentó la solicitud de reconsideración, "sin que hasta la fecha hayan recibido respuesta motivada alguna a su petición", de ahí, sin mayor argumentación, concluye que la citada solicitud no ha sido resuelta y que, por tanto, la "formalización de aquella ha resultado de hecho ineficaz para que el órgano parlamentario se pronunciase sobre la procedencia de la reconsideración" y por tanto se ha vulnerado el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La citada argumentación no responde a la realidad jurídica, que es la relevante, pues la remisión a lo que es "de hecho ineficaz" no es aceptable, por incognoscible. Lo cierto es que presentada una solicitud de reconsideración hay que estar a esa presentación, su tramitación y su resolución, que, en ningún supuesto, salvo en algunos casos del recurso contencioso-electoral, se fija en un plazo de un día o menos, como pretenden los demandantes de amparo si se sigue la argumentación del auto y se comprueban las fechas de los acuerdos que se recurren (12/12/2022 y 13/12/2022) y las del propio recurso. (14/12/2022). El recurso efectivo, por accesible y adecuado y con efectos jurídicos, no requiere su resolución en un plazo de horas. Esto es confundir existencia y efectividad del recurso, es decir satisfacción del derecho al recurso, en cuanto a la obligación de tramitarlo y dar una respuesta razonable, con celeridad en su resolución. Ese no es, por tanto, un defecto que sea apreciable, puesto que ese plazo perentorio no existe. Y a ello han de atenerse los demandantes.

Tampoco el argumento de la urgencia, que se utiliza como tal tanto en lo que se refiere al recurso de amparo en sí, como respecto de la medida cautelar, avala la admisión del recurso de amparo. La naturaleza de las cosas lleva a que se puede convocar la Comisión o el Pleno inmediatamente para resolver sobre la proposición de ley, porque ese es el trámite parlamentario. Lo que no cabe es que una circunstancia como lo inmediato de una aprobación, o, más genéricamente, sobre el tipo de procedimiento o decisión, excusen la obligación de esperar al examen de la solicitud de reconsideración. Y, sobre todo que ello, determine la concesión de la medida cautelar.

No cabe confundir el éxito o el fracaso de una petición de suspensión o de aplazamiento de la sesión, o de modificación del orden del día, respecto de los preceptos cuestionados, que tiene otras vías que por cierto no fueron utilizadas, pudiendo llegar incluso al Tribunal Constitucional, con la cuestión de la falta de agotamiento de la vía previa. Este es un requisito que es abstracto y formal y que

no se refiere al fondo del asunto, sino al carácter firme del acuerdo. El hecho de que no se pueda resolver antes del inicio de la sesión convocada y de que no haya previsto un régimen de causas de suspensión de las sesiones es un hecho dado, como lo es que no se le reconoce un efecto suspensivo del acuerdo o decisión.

3. LA AUSENCIA DE LA IDENTIFICACIÓN DE LA LESIÓN Y LA INEXISTENCIA DE ANTIJURIDICIDAD EN EL TRÁMITE RELATIVO A LAS ENMIENDAS 61 Y 62: LA IRRELEVANCIA CONSTITUCIONAL DE LA HOMOGENEIDAD

Sin antijuridicidad de la actuación de la Cámara no se dan las condiciones del recurso de amparo y sin lesión tampoco.

En este caso, los razonamientos sobre la antijuridicidad de la acción y sobre la lesión del derecho están vinculados y ambos a su vez lo están a la naturaleza y requisitos del procedimiento legislativo. Pero no son lo mismo, del mismo modo que en la responsabilidad civil se distingue entre la antijuridicidad de la acción y la existencia de lesión como efecto, con la particularidad de que en el recurso de amparo hay que referir la lesión a un derecho fundamental o libertad pública de la Sección Primera. Lo que ocurre es que están unidos por ser elementos del complejo más amplio de la vulneración del Derecho, que desde los inicios de la moderna doctrina del Derecho Penal racionalista se han analizado separadamente con múltiples ventajas.

En este caso, el del Auto que se comenta, no se identifica la antijuridicidad de la acción ni se hace lo mismo con la lesión del derecho fundamental.

Comenzando por lo primero, la referencia del Auto, si bien difícil de capturar, por cierta deficiencia expositiva de orden, parece fijarse en la infracción del derecho fundamental del artículo 23 por admitirse a trámite, debatir y votar enmiendas que no tenían homogeneidad con el objeto de la proposición de ley.

La homogeneidad es un criterio regulativo, que no se puede invocar en el caso de este procedimiento de medida cautelar y en el antecedente proceso de amparo. La referencia a un mismo objeto se debe efectuar atendiendo siempre a que el Ordenamiento Jurídico es uno y, por tanto, su codificación es una pauta de comportamiento más que un criterio de validez de la aprobación de la norma. Nada obliga en la norma positiva a que el criterio de homogeneidad en la tramitación sea un criterio cuya ausencia constituye un vicio de orden público.

La homogeneidad es la que se puede establecer entre el proyecto o proposición de ley y las enmiendas que se presentan, en lo que se refiere al objeto del proyecto o proposición y la enmienda. La explicación primera sería la pertenencia a un mismo género. Una identidad de objeto, que solamente puede entenderse como objeto de la proposición normativa, aquello que se regula.

Justamente el problema es la fijación del objeto relevante en la presentación del proyecto o la proposición de ley, pues se requiere esa definición previa para ser utilizada como término de comparación. La homogeneidad como criterio tiene una diferente manifestación en el caso del proyecto o proposición de ley tal y como se inician y en cuanto a la enmienda. Su planteamiento es justamente el de las llamadas leyes omnibus, *-diverse and unrelated topics-* que desde ese mismo inicio afectan a varias materias, y tienen por tanto diferentes objetos previamente determinados.

Son diferentes (i) los casos de la iniciativa legislativa de objeto inicial único que se mantiene durante su tramitación, (ii) los supuestos que la iniciativa ya se origina como plurimaterial, caso ya mencionado *-ley ómnibus desde el principio;* y (iii) los supuestos en que por la vía de enmienda aquellas se convierten o se confirman como leyes plurimateriales, como reconoce la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. (STC 139/2011).

La elección de una ley pluriobjetiva deriva inmediatamente del contenido de la potestad legislativa de las Cortes Generales. Está incluida en esa competencia, que no está sometida a otros límites que la propia Constitución. Es el principio esencial de la supremacía del Parlamento. Esta no se actualiza mediante procedimientos de orden concreto que atiendan exclusivamente a una forma instrumental de carácter constitutivo, es decir, no está sometida a un cuaderno de instrucciones que, entre las mismas, incluya una que limite la capacidad de modificar el contenido, pues ese límite supondría una limitación a la potestad legislativa. Incluso en algunos casos, las relaciones de conexión entre las diversas partes de un único ordenamiento jurídico aconsejan todo lo contrario, el que las leyes resulten completas y que para ese fin se utilice una ley de contenido múltiple, una ley ómnibus.

Se ha negado un concepto absoluto de la homogeneidad. Según la STC 119/2011, "7. Todo lo anterior debe completarse con algunas ideas adicionales: la primera es que para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración. En efecto, el procedimiento legislativo no puede

verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado. El representante de la voluntad popular, manifestación fundamental del principio democrático (art. 1.1 CE), debe contar con un margen de actuación amplio y flexible precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone. Por ello, en éstas, como en otras muchas decisiones, los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate. Pero esta tarea, cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima, pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa.”

Estas condiciones de aplicación, certeza de la inhomogeneidad, motivación razonable y proporcionalidad son requisitos necesarios de lo que, interpretado de otro modo, se volvería un límite abierto al ejercicio de la potestad legislativa.

La STC 136/2011, de 13 de septiembre señala los límites de la homogeneidad en materias de contenido plural: “Cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete dicha conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), quien tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate, y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales. Además, tal desviación en el ejercicio del derecho de enmienda parcial afecta al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras. Lo que ocurrirá si con tal alteración se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento, lo que, a su vez, podría provocar un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que eventualmente pudiera contradecir el valor del pluralismo político sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional del Estado democrático y que debe presidir necesariamente la tramitación de toda iniciativa legislativa (art. 1.1 CE). Y es que, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional, no toda infracción de los reglamentos de las Cámaras y, por tanto, no toda violación del procedimiento

legislativo convierte en inconstitucional al resultado normativo final. 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, FJ 1 a); y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 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.”

Y en otro apartado dice;

“Ahora bien, de la misma manera que, como hemos señalado anteriormente, no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado normativo final, tampoco “toda infracción de los reglamentos de las Cámaras, per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional” (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2), pues los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo sólo pueden constituir el objeto idóneo de un recurso de amparo cuando se trate de “preservar el derecho fundamental de participación” de quienes están legitimados en el mismo (ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 7), y no así, por ejemplo, ante vicios de una “insuficiente entidad” (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2) o cuando aun existiendo un vicio se han respetado los derechos de participación política de los parlamentarios y grupos parlamentarios (ATC 659/1987, de 27 de mayo, FJ 2).

La STC 209/2012, de 4 de diciembre, señala:

“Pues bien, estos vicios fueron rechazados no sólo por no haberse denunciado algunos de ellos ante la correspondiente Cámara sino, lo que es más importante, por no haberse acreditado que su alcance era de tal magnitud que hubiese alterado, “no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario”

[SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10; y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2 f)].

En suma, por los mismos motivos que fueron expuestos en las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, 176/2011, de 8 de noviembre, y 120/2012, de 4 de junio, procede ahora también rechazar este primer bloque de motivos de inconstitucionalidad de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.”

De acuerdo con la más reciente STC 132/2020, de 19 de noviembre:

“B) Analizaremos, en primer lugar, la posible infracción del procedimiento legislativo que condujo a la aprobación del precepto impugnado. Para resolver esta tacha de inconstitucionalidad conviene recordar nuestra doctrina sobre el ejercicio del derecho de enmienda al articulado, recogida, en esencia, en las sentencias citadas por las partes; las SSTC 119/2011, de 5 julio, FJ 6; 136/2011, de 13 septiembre, FJ 7, y 59/2015, de 18 de marzo, FFJJ 5 y 6 (también seguida en las SSTC 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 209/2012, de 14 de noviembre, FJ 4; 132/2013, de 5 de junio, FJ 3; 120/2014, de 17 de julio, FJ 6, y 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 3). De la anterior doctrina y a los efectos del presente proceso constitucional, pueden extraerse las siguientes ideas principales:

a) Desde el punto de vista de la legalidad parlamentaria, el ejercicio del derecho de enmienda al articulado debe respetar una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras [STC 59/2015, de 18 de marzo, FJ 5 a)]. La necesidad de una cierta conexión material entre la enmienda y el texto enmendado «se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto. En efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; solo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa» (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6).

Para determinar si concurre tal conexión material u homogeneidad mínima entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate, debiendo estos pronunciarse de forma motivada acerca de la conexión, de suerte que «solo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que, en tal caso, se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa» (STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 7).

En el presente caso, no se puede considerar que el objeto de la enmienda, introducida en la tramitación parlamentaria a través del informe de la ponencia («Boletín Oficial de las Cortes Generales» serie A, núm. 105-3, de 24 de noviembre de 2014), no cumpla con el principio de conexión mínima de homogeneidad. El precepto impugnado aborda la regulación de un régimen especial en materia de extranjería para hacer frente a la situación de riesgo que se produce en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla –frontera exterior de la Unión Europea– por la presión migratoria. Es por ello que esta cuestión no se puede calificar de totalmente extraña a la seguridad ciudadana, integrante de la más amplia materia de la seguridad pública; sin que se pretenda, en ningún caso, asociar necesariamente el fenómeno de la inmigración de personas extranjeras con un incremento de la inseguridad ciudadana.”

En el caso planteado, las enmiendas fueron presentadas en el plazo habilitado por la Cámara con plena publicidad y su admisión a trámite ha sido sometida a acuerdo de la Mesa de la Comisión. No se trata por tanto de una incorporación súbita o sorpresiva, sino que se ha procedido conforme al Reglamento.

En primer lugar, desde el punto de vista del contenido de las enmiendas cuestionadas, se refieren a modificaciones en dos leyes orgánicas, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, normas generales en todo caso, puesto que su aplicación en cuanto norma orgánica y de procedimiento, tiene ese efecto como presupuesto. Las reformas que se pretenden afectan básicamente a cuestiones relacionadas con determinados aspectos de la renovación de la composición del Tribunal Constitucional. No afectan a sus competencias, a su organización ni al procedimiento en las diversas variedades de recurso o conflicto ante el mismo.

La enmienda nº 61 pretendía incorporar una Disposición final de modificación del artículo 599.1.1ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre propuesta por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial de los dos magistrados o

magistradas del Tribunal Constitucional cuya designación corresponde al Consejo General del Poder Judicial, pero lo hace para un supuesto excepcional, consistente en el bloqueo del órgano constitucional -falta de presentación de candidatos en plazo- en lo que se refiere a su renovación. No es derecho normal, sino derecho excepcional

Independientemente del carácter vinculado de las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta a lo aprobado, la enmienda nº 62, proponía las Disposiciones Finales que modificaban la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional. En concreto, las modificaciones afectan a la supresión de la letra g) del apartado uno del artículo segundo; a la supresión de la letra i) del apartado 1 del artículo diez; a la adición de un tercer párrafo al apartado uno del artículo dieciséis; a la adición de un nuevo apartado tres al artículo diecinueve; y a la adición de un nueva causa de cese con el numero octavo, al apartado uno del artículo veintitrés.

Descartado que se haya alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, pues se ha procedido al debate y a la votación de la enmienda conforme a las normas generales, y acreditado que la homogeneidad no es un criterio absoluto, la Cámara, en ejercicio de sus funciones de interpretación de la Constitución tiene un margen para constatar o descartar el cumplimiento del requisito abstracto de la homogeneidad. Es más, sin la existencia de criterios para tal aceptación o rechazo, quedarían las facultades de la Cámara sujetas a una absoluta ausencia de criterio, por la indefensión pasaría a ser la suya. Bastaría con alegar falta de homogeneidad para impugnar la tramitación, de tal modo que la incertidumbre causada por el requisito de la homogeneidad provocaría una limitación inconstitucional de la potestad legislativa. Eso debe ser tenido en cuenta cuando se manejan conceptos cercanos a la llamada técnica legislativa, como conjunto de directivas que no pueden limitar esa potestad.

En este caso, la regla de homogeneidad no puede ser interpretada como simple discordancia entre el proyecto o la proposición de ley y la enmienda. Ese sería un análisis reductivo. Hay que tener en cuenta y muy en cuenta lo que hemos llamado el término de comparación. Si el proyecto o la proposición de ley son de contenido múltiple o pluriobjetivos, no cabe afirmar que la enmienda no sea aceptable por homogeneidad, porque en el mismo termino de comparación falta la propia unidad del caso. Y en ese lugar precisamente entra en juego la propia capacidad interpretativa de la Cámara, que no se ampara en un intento de resurrección de la doctrina de los interna corporis, sino en la capacidad citada. Si el proyecto o la proposición son de contenido múltiple, el añadir un precepto más a

su objeto no elimina ese origen ni ese carácter. Y alegar infracción de la homogeneidad en este tipo de leyes, como es el caso en el presente recurso de amparo, es incompatible con la propia estructura del proyecto o proposición.

Por otro lado, para valorar la relevancia constitucional de la supuesta infracción, hay que atender también al contenido de lo ya existente y de las enmiendas que se pretenden introducir. Esta vez desde la relevancia de una hipotética y abstracta inhomogeneidad, pues una elemental regla *de minimis* descarta igualmente la relevancia constitucional de la homogeneidad -de eso precisamente trata el recurso de amparo y la medida cautelar adoptada- cuando la modificación no es lo suficientemente relevante como para que su heterogeneidad determine la infracción sustancial del procedimiento que es el presupuesto de la medida cautelar.

Y en este caso, los contenidos de las normas propuestas en las enmiendas número 61 y 62 son o bien de aspectos accesorios del procedimiento, como la verificación -pues esta no añade nada al nombramiento tras la elección, ni puede revocarlo- o bien normas de Derecho excepcional y, por tanto, de aplicación no general como la que se refiere a la modificación del artículo 599 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para el caso exclusivamente de que no se hayan propuesto candidatos a los cargos citados en el plazo previsto en las leyes de tres meses a partir del vencimiento del mandato anterior.

Esta consideración sobre la naturaleza de la norma, que determina los efectos de la exclusión o inclusión de la enmienda excluye la aceptación de la tesis de la afectación del bloque de constitucionalidad. La naturaleza de los cambios que se pretendía introducir, por su carácter de normas ancilares o normas de Derecho excepcional, no implica la afectación de ese bloque, pues en ese punto confluyen dos criterios: la homogeneidad de la enmienda, que es la cuestión propiamente planteada, y la relevancia del contenido de las enmiendas que se impugnan.

Pero es que además, la alusión al bloque de constitucionalidad prueba el exceso en el recurso de amparo, pues reconoce paladinamente -página 16- que "La cuestión planteada en el presente recurso de amparo trasciende del mero enjuiciamiento de la vulneración del derecho de participación política de los recurrentes, pues la incorporación de las enmiendas núm, 61 y 62 afecta indubitadamente al bloque de la constitucionalidad, en cuanto están en juego las reglas de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y se modifica el sistema mismo de renovación establecido en el art.159.3 CE y consecuentemente, la propia jurisdicción constitucional que este Tribunal, pieza

esencial de toda la estructura constitucional, está llamado a preservar, como expresamente dispone el art. 4.1 LOTC.”

He aquí el fallo fundamental, capital, del Auto. Estará llamado a preservar tal estructura -que una vez más no se define siquiera en el Auto, por lo ya dicho, sino que simplemente se cita- pero ese no es el objeto de un recurso de amparo, sino de un recurso de inconstitucionalidad contra la ley. Ese argumento del Tribunal Constitucional en el Auto de 19 de diciembre de 2022 sustenta, él mismo, en sus propias palabras, la alegación de un uso indebido de la vía del recurso de amparo. El Tribunal Constitucional salta desde la perspectiva subjetiva del amparo a la perspectiva objetiva de la infracción constitucional, desplazándose desde la hipotética lesión del derecho de los diputados a una lesión del bloque de constitucionalidad, que ya no es un argumento del amparo sino del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad. El tránsito desde lo subjetivo a lo objetivo es evidente

El Auto, al tratar psicológicamente de reforzar su argumento, cuyos graves efectos no ignora, incide en un error mayúsculo, pues volatiliza la exigencia de legitimación por infracción del derecho fundamental, al objetivar, o tratar de objetivar, la lesión en una razón típica de la impugnación de una ley. Transforma el contenido material de la enmienda, su sustancia -no su homogeneidad o no homogeneidad- por la referencia al bloque de constitucionalidad, en el fundamento de lo que solamente es un recurso de amparo. Lo que se reitera en la página 26 del Auto de 19 de diciembre de 2022, cuando se refiere a la homogeneidad como la “correlación material y lógica con la iniciativa legislativa que se pretende enmendar”, lo que no es precisamente concretar el concepto de homogeneidad, sino dejarlo en la más abierta indeterminación, estableciendo un límite arbitrario a la potestad legislativa. Es decir, lo que aparenta ser solamente orden formal o técnica legislativa se convierte en restricción de fondo de la competencia de las Cortes generales en base a un criterio completamente difuso y abierto. ¿Qué significa la “correlación material y lógica con la iniciativa”?

Solamente por esta causa, admitida por el propio Auto, debería haber inadmitido el recurso de amparo.

Por otro lado, está la cuestión de la lesión. Las infracciones de derechos fundamentales, como los contenidos en el artículo 23 de la Constitución no se presumen en ningún caso. Es carga del recurrente fijar e identificar la lesión y probarla adecuadamente. Esta es una regla muy clara en el proceso de amparo, que el presupuesto lógico-jurídico de una medida cautelar como la que se considera indebidamente adoptada. Y la simple invocación de una diferencia

puramente escolástica de la materia sobre la que versa la norma que se pretende incorporar, siempre discutible, no lleva a una ausencia de homogeneidad y mucho menos esta puede apreciarse indiciariamente. algo a lo que se refiere el tribunal al señalar que "las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas no carecen *prima facie* de verosimilitud, atendiendo a la doctrina constitucional sobre el ejercicio del derecho de enmienda y la debida relación de homogeneidad que ha de existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa que se pretende modificar (SSTC 119/2011, de 5 de julio, 136/2011, de 13 de septiembre, y 172/2020, de 19 de noviembre) ..."

Por otro lado, si ya hemos visto que la homogeneidad tiene un contenido mucho más complicado de lo que se pretende justificar en el Auto, que apenas se refiere al núcleo del problema, la apreciación de esa homogeneidad o su contrario no es evaluable con arreglo a la doctrina de la apariencia. No puede recurrirse a lo que aparece como verosímil, como hace el Auto, pues se trata de una cuestión de apreciación inmediata. *La introducción en el razonamiento de una ponderación típica del juicio de razonabilidad, al referirse a los indicios o al carácter indiciario de las circunstancias, subvierte la estructura de la admisión del recurso, pues está articulada sobre una mera probabilidad.* Este es un defecto que por sí mismo, y sumándose a los ya señalados, permite cuestionar el otorgamiento de la medida cautelar, pues su carácter provisional se superpone además a esa apreciación por indicios sin especificar los mismos.

4. LA SUPREMACÍA DEL PARLAMENTO Y LA IMPROCEDENCIA DE UNA MEDIDA CAUTELAR EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LAS CORTES GENERALES

4.1 Consideraciones generales

La cuestión propia es si acreditado el fundamento puede darse la conclusión de una medida cautelar del procedimiento legislativo. Y, por tanto, hay dos cuestiones diferentes, que el fundamento exista, como infracción grave del procedimiento, y que la medida cautelar no proceda en cuanto impida o condicione la actividad de un órgano constitucional y de sus integrantes.

Evidentemente, si no se da el caso de la apreciación de la lesión del derecho fundamental no ha lugar a cuestionarse lo segundo. Y en este caso y como seguidamente acreditaremos, existe una manifiesta ausencia del primer presupuesto de la medida, la infracción constitucional alegada.

La segunda cuestión plantea el alcance de las facultades del Tribunal Constitucional respecto de los tramites de las Cámaras, Congreso de los

Diputados y Senado. Lo que concretamente se plantea es si el estatuto de las Cámaras, y fundamentalmente la libertad de debate e inviolabilidad y el derecho al procedimiento, impiden de forma absoluta las ordenes dirigidas a la Cámara por la citada, u otra, autoridad judicial.

4.2 La procedencia desde la perspectiva de la infracción del procedimiento

a) Los procedimientos de aprobación de la ley

El procedimiento legislativo es la forma que las Cámaras utilizan para debatir y aprobar las leyes. Si bien la jurisprudencia sobre esta materia es escasa, especialmente en lo que se refiere a los vicios de procedimiento y sus efectos, sí existen pronunciamientos que aluden al procedimiento general de aprobación y a los procedimientos especiales, entre ella la STC 29/1982, sin que de esa doctrina se pueda extraer una línea más o menos clara de ordenación de los procedimientos, que en los Reglamentos puede decirse que se bifurcan: procedimiento ordinario, proyectos de ley orgánica, proyectos de ley de presupuestos, proyectos de estatutos de autonomía, reforma y revisión constitucional, competencia legislativa plena, urgencia y lectura única.

El procedimiento ordinario, coordinado con el tipo de enmiendas que se pueden presentar, incluye un debate de totalidad, si hay enmiendas de esa clase, una tramitación ante la Comisión y un debate final en el Pleno. Los pasos dados originan la aprobación de tres documentos diferentes, adoptados por los correspondientes acuerdos: informe de la ponencia, dictamen de la Comisión y texto aprobado por el Pleno. En cada etapa se van discutiendo las enmiendas presentadas y la no incorporación de estas no las hace decaer, aunque existe un trámite necesario, la formulación de votos particulares, que en el fondo es una especie de informe de la minoría, que, a la vez, faculta para defender en la sesión plenaria las citadas enmiendas.

Este es un procedimiento rígido, es decir, no puede omitir ninguna de sus fases sin incurrir en un vicio de procedimiento que afecta a la misma capacidad de aprobación de la ley. No cabe un consentimiento de todos los diputados para prescindir de las citadas fases, aunque hay que recordar la doctrina constitucional sobre la invalidez relevante a la hora de determinar la nulidad de la ley aprobada. (STC 99/1987, y en los AATC 135/2004 y 659/1987).

Los artículos 112 a 119 del Reglamento del Congreso de los Diputados contienen las reglas de este procedimiento general, con el sistema adaptado de las tres

lecturas, incluyendo normas poco específicas sobre informe de la ponencia, dictamen de la Comisión y aprobación del Pleno. Las mencionadas normas se orientan en el sentido de pervivencia de las enmiendas a lo largo de todo el procedimiento, mediante el requisito del voto particular, que faculta a volver a debatir y votar en el pleno las mismas. Esta consideración no admite otras excepciones que los límites al planteamiento de textos de aproximación y de enmiendas transaccionales, que siguen un régimen completamente diferente.

Mientras que en la Comisión se permiten, sujeto a la admisión por la Mesa, de enmiendas de aproximación y de enmiendas dirigidas a subsanar errores o incorrecciones gramaticales, en el Pleno, esta posibilidad se matiza en el sentido de que el Presidente puede admitir enmiendas de subsanación de errores, pero no podrá admitirse enmiendas de aproximación si se opone un grupo parlamentario, y de admitirse deberán comportar la retirada de las enmiendas que sirven de apoyo a las mismas.

El procedimiento ordinario o común es el canon de la tramitación constitucional de la ley. Es cierto que la Constitución no se refiere expresamente a ningún método de lecturas ni a sus excepciones, aunque sí que lo predetermina al referirse en el artículo 75 a la posibilidad de delegar en la Comisión correspondiente la aprobación, reforzado en su alusión a la posibilidad de avocación al pleno. Ese canon lo es porque es el estándar medio de procedimiento, el que trae causa de la propia Constitución y el que garantiza la deliberación, como legitimación, junto con la publicidad, del procedimiento legislativo. Los demás procedimientos y sus especialidades tienen que partir de la base de ese procedimiento como regulación constitucional y general que, seguido en todos sus trámites, mejor se ajusta a las normas sobre elaboración de las leyes.

La opción por el procedimiento no es una de las llamadas decisiones o actos libres, amparada en su día por la doctrina de los *interna corporis*, ya que existen presupuestos normativos de la lectura única o de los demás procedimientos de tramitación, recogidos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, que, además, tienen que interpretarse restrictivamente. La decisión de adoptar el trámite de lectura única requiere que esté justificado el acudir a ese procedimiento, es decir, que existan las razones que se incluyen en el precepto y que además se fundamente el acuerdo en criterios jurídicos, de tal forma que no se sustituya al referido procedimiento general por éste.

La misma razón justifica la necesidad de acreditar las razones para declarar la urgencia legislativa, a la que se refieren los artículos 93 y 94 del Reglamento del

Congreso de los Diputados. No hay una apreciación libre de la urgencia, sea quien sea el que la solicita, que puede ser por tanto revisada jurisdiccionalmente, pues, del mismo modo que en la lectura única, los citados procedimientos suponen una evidente contracción de los derechos del representante a cumplir su función. Nos volvemos a referir con ello a la necesidad de cumplir con requisitos básicos de la deliberación, cuya omisión hace incurrir al procedimiento en vicios de orden público, determinantes en la formación de la voluntad de la Cámara.

En relación también con los procedimientos legislativos, y a diferencia de la Constitución francesa, no existe un procedimiento de vinculación de la confianza de la Cámara a la suerte de un proyecto de ley, procedimiento de carácter mixto en que confluyen la cuestión de confianza vinculada a la valoración que el Gobierno haga de la importancia para su programa y la propia aprobación de la ley. Se trata de una figura muy utilizada en el parlamentarismo del siglo XIX y que enlaza la función legislativa con la comprobación de si el Gobierno cuenta con la confianza de la Cámara. Podría entenderse que es el caso regulado en el artículo 112 de la Constitución, que se refiere al programa o a una declaración de política general, pero le falta a esa figura la vinculación directa entre el resultado de la votación y la suerte del proyecto de ley, que es típica de esa modalidad.

Los procedimientos de aprobación están sometidos a la audiencia, a la contradicción y a la publicidad. Este aspecto es crucial para entender la posterior fuerza de ley. La tramitación en secreto de la misma no está prevista en la Constitución y en los Reglamentos, por lo que no cabe que la Cámara decida una tramitación en ausencia de publicidad. Es cierto que la ponencia se celebra a puerta cerrada, pero el informe sobre los acuerdos es público, siéndolo también los trámites posteriores. El artículo 85.1 del Reglamento del Congreso excluye la aplicación de la votación secreta al procedimiento legislativo y al de aquellas votaciones en que se aplique el voto ponderado. Esta es claramente una regla de orden público, cuya inobservancia hace recaer al procedimiento en causa de nulidad, por lo que la infracción está cualificada por su gravedad indudable.

La jurisprudencia se ha referido a los procedimientos siempre en términos muy generales. (STC 97/2002). Si bien ha hecho alguna referencia a la admisibilidad de que existan procedimientos en que las enmiendas sean sustituidas por propuestas u otro tipo de iniciativas que tengan y cubran la misma finalidad, las referencias que existen se limitan a constatar la libertad del reglamento para configurar con las debidas garantías procedimientos más rápidos, de entre los cuales ha sido especial objeto de análisis el trámite de lectura única. Este es una absoluta excepción, pues limita la deliberación a un mínimo, debiendo ser utilizado

con cautela si no se quiere convertir al Pleno de las Cámaras en un órgano de *enregistrement*. Una modificación del trámite es admisible siempre que no se impida el conocimiento de los textos o se restrinja la posibilidad de presentar enmiendas, lo que en el caso de procedimientos de urgencia o excepcionales se produce amparándose en razones de necesidad legislativa, entendido este término en su acepción técnica.

b) Los vicios de procedimiento. -La elección adecuada del procedimiento.

La jurisprudencia ha abordado también la materia de los denominados vicios formales o vicios in procedendo, apreciable como causa de inconstitucionalidad, en las palabras del Tribunal, cuando altere de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras, como afirmó en la STC 99/1987, y en los AATC 135/2004 y 659/1987. En las mismas, como en otras resoluciones posteriores el Tribunal opta por la opción de entender que fuera del caso de la manifiesta ausencia de procedimiento, se producen irregularidades no invalidantes, tomada en el sentido que se ha utilizado en el procedimiento administrativo, excluyendo en ese caso la inconstitucionalidad si la voluntad de la Cámara no se ve modificada por ese hecho. Ello obliga al Tribunal a tener que resolver previamente el grado de afectación de esa formación de la voluntad, lo que no es tarea fácil, si se tiene en cuenta que la regulación en los Reglamentos del procedimiento no distingue entre ese tipo de vicios o defectos, más o menos graves.

La STC 234/2000 lleva a cabo un análisis del procedimiento legislativo, con un cierto detalle mayor que lo habitual, admitiendo en principio la disponibilidad de la Cámara sobre lo que denomina los trámites del procedimiento y la cronología, con un cierto detalle mayor que el habitual, en el que se refiere al procedimiento como un todo. Esa disponibilidad viene limitada por las prescripciones constitucionales, si bien no queda muy clara cuál es la relación entre esa disponibilidad y una eventual infracción determinante de la invalidez, más aún cuando existen supuestos en que hay procedimientos especiales en que el trámite se aligera casi hasta su espiritualización, como ocurre en la tramitación por lectura única.

Un criterio muy frecuente en la jurisprudencia sobre estos casos es el relativo al requisito procesal previo de la previa invocación de la infracción del derecho durante la tramitación. La argumentación de algunas sentencias se refiere al hecho de que los diputados o senadores no han manifestado su protesta en los trámites legislativos, por escrito o mediante su constancia en la correspondiente intervención. La doctrina del Tribunal ha apreciado la existencia de vicios de

procedimiento, aun sin decirlo con toda claridad en el caso de incorporación de enmiendas sorpresivas, entendiéndose por estas las que se incorporan fuera del trámite oficial de presentación o incluso en el trámite de ponencia, ya de por sí excesivamente rápido, omisiones que el Tribunal ha estimado que no se concretaban en la nulidad de la ley, hasta que el overruling sobre la congruencia de las enmiendas operado por la STC 119/2011, de 5 de julio, haya extraído consecuencias anulatorias derivadas de los defectos de tramitación.

Refiriéndonos ahora a lo que es el procedimiento en sí, y no a los requisitos de las iniciativas que van a integrarse en el mismo, se suscita la cuestión de la existencia de trámites esenciales y de los efectos de su omisión. Se trata de un supuesto similar a la doctrina de los vicios de orden público, pues su supresión o limitación desencadena un efecto de nulidad de procedimiento, de difícil apreciación si no es caso por caso, que no se deriva solamente de la lesión del derecho del parlamentario sino de la infracción de una norma de procedimiento de rango constitucional, que se refiere a las enmiendas en el artículo 84 y que lo hace también como trámite, no como concreción individualizada del derecho. (ATC 25/2001). Aparece aquí la garantía institucional del procedimiento, en relación con los poderes de las Cámaras, que debe respetar plenamente el Reglamento y que obedece a una imagen reconocible de la Cámara y del procedimiento legislativo, como modelo necesario ex ante para reconocer capacidad legitimatoria a la Ley una vez aprobada.

El desconocimiento en tiempo y forma de las iniciativas que se debaten, la inadmisión de peticiones que son conformes al Reglamento, la eliminación del debate o de la votación, o su práctica supresión, son claramente un vicio de orden público. Esta doctrina de la preservación del debate y de la capacidad de afectar a lo que es un proyecto del Gobierno, completada con la relativa a la establecida sobre proposiciones de ley, es de tal relevancia que puede decirse que constituye norma de garantía fundamental, que es la que debe inspirar, al margen de los mandatos del artículo 23, la jurisprudencia sobre ese elemento del procedimiento. La invocación del efecto horizontal del artículo 23 difiere de este aspecto de la cuestión, que se inserta en una garantía institucional sobre la función legislativa como procedimiento, que incorpora elementos propios de su imagen reconocible en la Historia y en los debates constitucionales. Fuera de esa regla de ordenación, cuya infracción es un vicio de orden público, se encuentran las opciones por un procedimiento más o menos complejo, pero hay elementos que no se pueden eliminar sin romper con esa garantía.

4.3 La improcedencia desde la perspectiva de la autonomía de las Cámaras. El límite absoluto en el Derecho Constitucional de la cláusula de libertad de palabra y debate -Inviolabilidad de la Cámara, orden del día y suspensión de las sesiones

Una Cámara legislativa tiene la función de aprobar las leyes, subordinadas a la Constitución. Para ello, se atribuyen a las Cámaras unos poderes dirigidos al libre ejercicio de tal función, que se concretan en el procedimiento legislativo, al que ya hemos hecho referencia.

Esos poderes no están sometidos como principio general a su confirmación, expresa o tácita, por otros órganos ajenos a la Cámara. Son autónomos y esa autonomía es reconocida en las normas que regulan los citados procedimientos. Son los propios órganos de la Cámara los que acuerdan sobre los trámites y los actos parlamentarios, con algunas excepciones derivadas de las competencias del Gobierno en la citada tramitación, sobre todo en materia presupuestaria.

Hay que recurrir, inevitablemente, al Derecho Constitucional normativo más antiguo y experimentado, al inglés y al norteamericano.

La Bill of Rights de 1689 contiene una Cláusula de protección de los debates y procedimientos del Parlamento expresada en muy amplios términos: "That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament";

La Speech and Debate clause es un límite a las interferencias en el debate, desde el Bill of Rights. En la sentencia [Eastland v. U.S. Servicemen's Fund](#), 421 U.S. 491, 502 (1975), el Tribunal Supremo afirma: "Just as a criminal prosecution infringes upon the independence which the Clause is designed to preserve, a private civil action, whether for an injunction or damages, creates a distraction and forces Members to divert their time, energy, and attention from their legislative tasks to defend the litigation. Private civil actions also may be used to delay and disrupt the legislative function." ; [Brewster](#), 408 U.S. at 507 (noting that the Clause exists to protect the integrity of the legislative process by insuring the independence of individual legislators); [Powell v. McCormack](#), 395 U.S. 486, 505 (1969) (stating that [t]he purpose of the protection afforded legislators is . . . to insure that legislators are not distracted from or hindered in the performance of their legislative tasks by being called into court to defend

their actions); Tenney v. Brandhove, 341 U.S. 367, 377 (1951) (Legislators are immune from deterrents to the uninhibited discharge of their legislative duty, not for their private indulgence but for the public good . . . The privilege would be of little value if they could be subjected to the cost and inconvenience and distractions of a trial. . . .).

En Eastland se dice también : "Moreover, whether a criminal action is instituted by the Executive Branch, or a civil action is brought by private parties, judicial power is still brought to bear on Members of Congress and legislative independence is imperiled. We reaffirm that once it is determined that Members are acting within the "legitimate legislative sphere" the Speech or Debate Clause is an absolute bar to interference. Doe v. McMillan, 412 U. S., at 314."

Y añade, en cuanto al ámbito de la actividad protegida:

"In determining whether particular activities other than literal speech or debate fall within the "legitimate legislative sphere" we look to see whether the activities took place "in a session of the House by one of its members in relation to the business before it." Kilbourn v. Thompson, 103 U. S., at 204. More specifically, we must determine whether the activities are "an integral part of the deliberative and communicative processes by which Members participate in committee and House proceedings with respect to the consideration and passage or rejection of proposed legislation or with respect to other matters which the Constitution places within the jurisdiction of either House." Gravel v. United States, 408 U. S., at 625. See Doe v. McMillan, supra, at 313."

En España la Constitución, en su artículo 66.3 hace referencia a que las Cortes Generales son inviolables, a la vez que en el artículo 71 se establece la inviolabilidad de los diputados y senadores. La primera alusión es de difícil precisión y los antecedentes no aclaran bien lo que se quiso decir, aunque se apuntó por un representante de la Ponencia, el señor Peces Barba, a la cuestión de la protección frente a interferencias en su funcionamiento y no solamente como especial protección penal. Lo único cierto es que la primera se precisa respecto de las Cortes mientras que la segunda se refiere a los diputados, lo que no excluye que se puedan interpretar conjuntamente. A ese artículo hay que añadir la inclusión en la Constitución de la garantía de funcionamiento de carácter objetivo consistente en la autonomía de las Cámaras, que establece el artículo 72.

Primero hay que destacar que la cuestión que aquí se plantea no es la sujeción de las Cámaras a la Constitución. Lo que las Cortes aprueban está sometido a los diversos tipos de recursos y procedimientos admisibles, y, en su caso a las medidas cautelares, fundamentalmente la suspensión del acuerdo, que se pidan respecto de esos contenidos. Lo que aquí se cuestiona es si puede darse una medida cautelar contra el acto de procedimiento. No se refiere a la consecuencia del debate y votación, el acuerdo, sino al mismo debate y votación. Esa pregunta se refiere a una garantía de procedimiento, que no se refiere sino al mismo, siendo el resultado de la deliberación plenamente justiciable por cualquiera de los medios legalmente previstos.

La referencia de la Constitución a la inviolabilidad es una referencia claramente institucional. La inviolabilidad, al margen de la del artículo 71, es una protección de la existencia, subsistencia, autonomía y funcionamiento de la Cámara. Sin todas y cada una de esas características la Cámara carece de libertad y lo que la cláusula trata de conseguir es una garantía de autonomía que se refiera a los trámites del procedimiento legislativo. La citada garantía excluye absolutamente la adopción de una medida cautelar, del tipo que sea, -stay o injunction- sobre esos actos de procedimiento, aunque también puedan ser recurridos. Hay que insistir que esto no supone una inmunidad de lo acordado o aprobado, en sus diversos niveles, pero sí de los actos de procedimiento.

La referida cuestión también se refiere a conceptos centrales del procedimiento parlamentario. La fijación del orden del día y la continuidad de la sesión parlamentaria es un aspecto que tuvo su época en el parlamentarismo de la III República y en los comentarios a tal efecto. El orden del día es un punto de referencia del esquema del parlamentarismo. Su fijación corresponde a la propia Cámara, con alguna excepción. La vinculación de la Cámara al orden del día es, salvo casos de modificación, total y absoluta. De ahí también deriva que ha de mencionarse la posibilidad de modificación del mismo, con arreglo a las normas establecidas, y de la suspensión de las sesiones, dos conceptos que forman parte de ese núcleo central del parlamentarismo, dos aspectos ignorados por el Auto de 19 de diciembre de 2022

En los Reglamentos de las Cámaras no existe referencia alguna a la suspensión, a diferencia de la modificación del orden del día. La palabra suspensión se refiere exclusivamente a la suspensión del diputado por las causas típicas que se mencionan, Esta omisión no puede entenderse como una libertad de acordar la suspensión, sino que debe limitarse a la existencia de una causa suficiente. En caso de que no se de esa circunstancia excepcional o extraordinaria, no cabe

recurrir a una medida como es la supresión del trámite. Eso es una técnica ilegítima de completar el Reglamento de la Cámara por una vía judicial y sin acción.

LA COMPETENCIA LEGISLATIVA PLENA DE LAS COMISIONES POR D. IGNACIO GUTIÉRREZ CASSILLAS, LETRADO DE LAS CORTES GENERALES

La competencia legislativa plena de las Comisiones parte de las previsiones establecidas en el Artículo 75 de la Constitución española, según el cual: "Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.

- 1) Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.
- 2) Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado."

El desarrollo normativo de esta disposición constitucional se contiene en los artículos 148y 149 del Reglamento del Congreso de los Diputados. El artículo 148 establece que:

- 1) El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo siguiente.
- 2) El procedimiento aplicable para la tramitación de estos proyectos y proposiciones de ley será el legislativo común, excluido el trámite de deliberación y votación final en el Pleno.

Por su parte, el artículo 149 establece que:

- 1) El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley a que se refiere el artículo anterior, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, conforme al artículo 112 de este Reglamento, o a la toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos y antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo.

2) Las Comisiones carecerán de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubiera sido vetados o enmendados por el Senado, siempre que el veto o las enmiendas hubieran sido aprobadas por el Pleno de dicha Cámara.

A) Origen histórico. - El antecedente remoto de la competencia legislativa plena de las Comisiones lo encontramos en el principio de división del trabajo que formulara Adam Smith allá por 1776. El fruto más notable de la división del trabajo aplicada a las asambleas parlamentarias sería la aparición y consolidación de numerosas Comisiones de Diputados que –al repartirse por materias los trabajos de la Cámara- multiplicaban la capacidad de ésta para adoptar acuerdos.

En efecto, años más tarde, hacia 1790, fue J. Bentham en sus "Tácticas Parlamentarias" quien trasladó el principio de división del trabajo al ámbito de las asambleas parlamentarias al señalar que: "cuanto más numerosa es una asamblea, tanto menos idónea es para ciertas tareas. Dividiéndose en comisiones se multiplica y resuelve en muchas partes, cada una de las cuales es más acomodada para conseguir cierto fin que lo sería un cuerpo entero". Sin embargo, el propio Bentham alertó en el texto mencionado del peligro que las Comisiones podrían suponer si no se establecían las cautelas adecuadas que evitasen la usurpación –por unos pocos de sus miembros- de funciones atribuidas a toda la asamblea; en este sentido se ponía en guardia frente "al peligro de transferir insensiblemente la potestad de todos a un corto número de individuos, expuestos naturalmente a varios influjos ocultos".²

Esta misma convicción es la que alumbró nuestros primeros textos constitucionales y reglamentos parlamentarios en los que sí se adoptó como método de trabajo la creación de Comisiones a las que se asignaba un cometido concreto, pero sin perder de vista la idea de que la Comisión era una parte o fracción de la Cámara que podía preparar los trabajos de ésta, mas no suplantarla en el ejercicio de las importantes funciones que la Constitución le había atribuido; por eso la asignación de un cometido a una Comisión siempre tuvo un sentido preparatorio de la posterior decisión que había de adoptar la asamblea entera, todo lo cual hacía impensable la posibilidad de delegar competencia legislativa plena en las Comisiones.

² Jeremy Bentham "Tácticas parlamentarias". Existe una edición realizada por el Congreso de los Diputados en 1991, precedida de un excelente estudio elaborado por B. Pendás García.

Así ocurrió en los albores mismos de nuestro constitucionalismo histórico. Esta es la interpretación que debe darse al artículo 134 de la Constitución española de 1812 en el que se establecía que: "Admitido a discusión, si la gravedad del asunto requiriese, a juicio de las Cortes, que pase previamente a una Comisión, se ejecutará así". En este sentido, los diputados mismos que habían redactado la Constitución aprobaron antes el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, de 24 de noviembre de 1810 cuyo capítulo VII "De las Comisiones" establece que:

1) Para facilitar el curso y despacho de los graves asuntos que llaman imperiosamente la atención de las Cortes, se nombrarán Comisiones particulares que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución, la que indicarán en su informe al tiempo de presentarlos.

2) A este efecto, se les pasarán todos los antecedentes de los asuntos respectivos, y por los Secretarios de las Cortes pedirán todos los documentos que juzguen necesarios para el desempeño de su encargo a los jefes de las Secretarías del Despacho universal de Estado y demás del Reino sin limitación ninguna.

3) Las Comisiones no podrán resolver ni decretar por sí cosa alguna en los asuntos que se les encarguen.

Por tanto, las Comisiones preparaban el trabajo de la Cámara, pero de ninguna manera tenían facultades decisorias.

Así pues, ni por asomo se admitirá la competencia legislativa plena de las Comisiones en los reglamentos parlamentarios posteriores. El Reglamento de 1838 creó Secciones, numeradas de la uno a la siete, cada una de las cuales – tras discutir el asunto correspondiente en su seno- designaba a un Diputado para integrar una Comisión Redactora (no Permanente) que debía elevar un Dictamen a la Cámara³.

A partir del Reglamento Parlamentario de 1918 se sentaron las bases del sistema de Comisiones Permanentes con áreas de competencia especializadas por Ministerios. No se admitió, en caso alguno, la competencia legislativa plena de las comisiones, criterio que pervivirá (con numerosas variaciones, claro está) hasta 1942.

³ Este sistema se mantuvo en los Reglamentos de 1847, 1854 y 1867 (si bien este último Reglamento establecía que la Comisión sería elegida directamente por el Pleno).

Fue en Italia donde se estableció por vez primera la competencia legislativa plena de las comisiones. Siguiendo el excelente estudio de Recoder de Casso sobre el artículo 75.2 de nuestra Constitución⁴, el origen de la competencia legislativa plena de las Comisiones es atribuido por la generalidad de la doctrina a una invención constitucional fraguada durante el régimen fascista⁵ que fue, luego, aprovechada por la Constitución Italiana de 1947 debido a la previsión que hizo la Asamblea Constituyente de que las primeras legislaturas republicanas habrían de hacer frente a una considerable cantidad de trabajo legislativo para adaptar todo el ordenamiento jurídico a las nuevas disposiciones constitucionales, y de que ese creciente trabajo legislativo difícilmente sería abordable por los cauces del procedimiento legislativo tradicional; esto fue, en suma, lo que llevó a que el artículo 72 de la Constitución Italiana admitiese que el Reglamento Parlamentario puede establecer la competencia legislativa plena de las Comisiones Permanentes. Dispone dicho artículo que: "Todo proyecto de ley presentado a una Cámara será examinado con arreglo a las normas de su reglamento por una comisión y, después, por la propia Cámara, que lo aprobará artículo por artículo y por votación final.

El reglamento establecerá procedimientos abreviados para los proyectos de ley declarados de urgencia. **Podrá, además, establecer en qué casos y formas se remite el examen y la aprobación de los proyectos de ley a comisiones permanentes formadas proporcionalmente de manera que reflejen las proporciones de los grupos parlamentarios. Aun en tales casos, hasta el momento de su aprobación definitiva, el proyecto de ley se remitirá a la Cámara, si el Gobierno o una décima parte de los miembros de la Cámara, o una quinta parte de la comisión, solicitan que el proyecto sea discutido o votado por la propia Cámara, o bien que se someta a su aprobación final solamente con declaraciones de voto. El reglamento determinará las formas de publicidad de los trabajos de las comisiones. El procedimiento normal de**

⁴ En F. Garrido Falla (Director) "Comentarios a la Constitución", Madrid, 1985, páginas 1162 y siguientes.

⁵ El primer lugar en que se reguló la competencia legislativa de las Comisiones fue en la Ley, de 15 de marzo de 1939, de Fascios y Corporaciones, que asignaba al Pleno de la Cámara de los Fascios y las Corporaciones y al Pleno del Senado del Reino la tramitación legislativa de una serie de materias tasadas, quedando las restantes para su tramitación legislativa en Comisión. Un resumen ilustrativo de este asunto en Y. Gómez Lugo "Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales", Madrid 2008 (pág.253 y ss) Sobre la influencia italiana en la Constitución Española, véase también Fernández Segado "La delegación de la competencia legislativa en las Comisiones", Revista de las Cortes Generales, núm. 53, 2001, (pág. 64); García Martínez, "El procedimiento legislativo", Congreso de los Diputados, Madrid 1987, (págs. 169 y 294); Navas Castillo, "La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de investigación y Comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena", Colex, 2000, (pág. 90); Ruiz Robledo, "La delegación legislativa en las Comisiones Parlamentaria", Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 43, 1995, (pág. 76); Senén Hernández, "Artículo 75"; Alzaga, O., "Comentarios a las Leyes Políticas t. VI", Edersa, Madrid, 1996,(pág. 558).

examen y aprobación directa por parte de la Cámara se adoptará siempre para los proyectos de ley en materia constitucional y electoral y para los de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales y para la aprobación de presupuestos y de rendición de cuentas”.

El Reglamento de la Cámara de Diputados contiene una elaborada regulación de las capacidades legislativas de las Comisiones, las cuales pueden actuar en tres niveles; que son:

- Examen “in sede referente” (artículos 72 y siguientes).
- Examen “in sede legislativa” (artículos 92 y siguientes).
- Examen “in sede redigente” (artículo 96).

La segunda es la que mayores similitudes tiene con la vigente regulación española de la competencia legislativa plena de las Comisiones.⁶ Quizá una de las diferencias más notables con la regulación española actual radica en que es el Presidente de la Cámara (artículo 92.1 del Reglamento de la Cámara de Diputados) quien decide si la Comisión actúa “in sede legislativa”, facultad presidencial de peso muy notable que se ve contrarrestada por la previsión del apartado 4 del artículo mencionado, según la cual la reconducción del proyecto a la asamblea puede ser forzada por el Gobierno, por una décima parte de los Diputados o por una quinta parte de los Diputados que integran la Comisión competente.

La doble experiencia italiana en materia de competencia legislativa plena de las Comisiones se repetirá, también doblemente, en España.

Durante el régimen franquista la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942, creó la novedosa figura de la “Leyes de Comisión”⁷. En este sentido, el artículo 10 de aquella Ley establecía que: “Las Cortes conocerán, en Pleno, de los actos o leyes que tengan por objeto alguna de las materias siguientes...” y se citaban a continuación los presupuestos y otra docena más de materias que

⁶ Un estudio introductorio y resumido con claridad sobre la competencia legislativa plena de las Comisiones en Italia se puede encontrar en Y. Gómez Lugo, obra citada (Págs. 272 y ss.)

⁷ La Ley Constitutiva de las Cortes formaba parte del bloque de las llamadas “Leyes Fundamentales” en que se basaba el régimen del General Franco. Con esta Ley se crearon unas Cortes con una capacidad legislativa absolutamente mermada, como confirma el dato de que en el Preámbulo de la propia Ley Fundamental constitutiva de las Cortes se afirmaba que “seguía continuando en la Jefatura del Estado la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general...” Lo cual era como mencionar la soga en casa del ahorcado, pues la propia Ley de creación de las Cortes era la que privaba a éstas del dominio de la función legislativa, que es algo consustancial a todo Parlamento que se precie.

debían ser reguladas a través de “Leyes de Pleno”, las cuales –según preveía el artículo 11 de la Ley Constitutiva- habían de pasar previamente por una fase de informe y propuesta de la Comisión competente (Trabajo, Agricultura, Obras Públicas, etc.)⁸. Para la regulación del resto de materias bastaba una “Ley de Comisión”, pues el artículo 12 establecía que: “Son de la competencia de las Comisiones de las Cortes todas las disposiciones que no están comprendidas en el artículo diez y que deban revestir forma de ley...”.

En desarrollo de lo previsto en la Ley Constitutiva de las Cortes se dictó el Reglamento Provisional de las Cortes Españolas de 1943 el cual permitía que los “Proyectos de Ley de Comisión”, una vez dictaminados por la Comisión competente, pudieran ser modificados por la llamada “Comisión Permanente” si así lo decidía el Presidente de las Cortes. La conclusión es simple: Lo que establecía la Ley de Cortes de 1942 no era un mecanismo de delegación de competencia legislativa en las Comisiones, sino una fórmula de reparto automático de materias por el que las materias de mayor calado habían de ser reguladas en una “Ley de Pleno”, mientras que las de menor calado (las no incluidas en el artículo 10 de la Ley mencionada) eran dictaminadas por la Comisión de turno a lo que, añadiéndose luego las modificaciones que la Comisión Permanente estimase oportunas, dando lugar a una “Ley de Comisión”.

El Pleno no delegaba nada, ni podía avocar nada; y eso –si tenemos en cuenta que las figuras de delegación y avocación implican una posición de supremacía jerárquica del órgano que puede acordarlas, sobre el órgano que debe acatarlas- suponía situar a la Cámara en Pleno en un plano de igualdad con cada una de las Comisiones a la que se remitía la regulación legislativa de las llamadas “materias menores” (las no incluidas en el artículo 10 de la Ley de Cortes, que se tramitaban directamente como “Leyes de Comisión”). En suma, las Comisiones tenían una competencia legislativa “propia” que dimanaba de una Ley Fundamental, y no una competencia legislativa “eventual”, en caso de que el Pleno acordara delegársela y sin que tuviese el Pleno, tampoco, posibilidad de avocación en cualquier momento (que es lo que regularán luego la Constitución italiana y la Constitución española, de 1947 y 1978, respectivamente).

- Reglamento Provisional de las Cortes Españolas de 5 de enero de 1943.

Artículo 18: “La Comisión permanente estará formada por dos miembros del Gobierno, dos de la Junta Política, dos del Consejo Nacional, dos Procuradores de

⁸ Véase el artículo 16 del Reglamento de 1943 en el que se enumeran las Comisiones de las Cortes, que se reproduce más adelante.

Sindicatos, uno de Ayuntamiento y uno de nombramiento directo; el Presidente del Tribunal Supremo, el del Consejo de Estado y un Secretario de las Cortes.”⁹

Artículo 19: “Corresponde a la Comisión Permanente:

- a) Conocer y dictaminar previamente sobre la toma en consideración de las proposiciones de Ley que se presenten de acuerdo con el artículo quince, párrafo primero de la Ley.
- b) Proponer al Gobierno, por el conducto del Presidente de las Cortes, la separación reglamentaria de los Procuradores, por motivo de indignidad, aunque no hayan sido sancionados por las leyes penales.
- c) Informar, previa audiencia del inculpado, sobre la concesión o denegación de los suplicatorios para el procesamiento de los Procuradores.
- d) Asistir al Presidente de las Cortes en el despacho de los asuntos de urgencia durante los períodos de vacaciones.
- e) Informar, a requerimiento del Presidente de las Cortes, sobre la devolución a la Comisión del dictamen emitido por ésta, para su ampliación, aclaración o mejor estudio.”

Artículo 46: “Las disposiciones que, sin estar comprendidas en el artículo décimo de la Ley de diecisiete de julio de mil novecientos cuarenta y dos, deban revestir forma de Ley, a tenor de lo dispuesto en el artículo doce de la misma, serán enviadas por el Presidente de las Cortes a la Comisión correspondiente como proyecto de Ley del Gobierno.

La Comisión emitirá dictamen en la forma prevenida en el presente Reglamento. Dicho dictamen podrá ser sometido, si el Presidente de las Cortes lo acordara, a la ratificación de la Comisión Permanente, la cual podrá introducir en el mismo las modificaciones que estime procedentes antes de ser remitido al Gobierno por el Presidente de las Cortes. De su contenido se dará cuenta en sesión del Pleno de las Cortes.”

- Reglamento de las Cortes Españolas de 26 de diciembre de 1957.

⁹ Téngase en cuenta que, en aplicación del artículo segundo de la Ley de Cortes de 1942, todos los integrantes de la Comisión Permanente –aunque pudiera parecer lo contrario– eran Procuradores en Cortes de pleno derecho, excepto los dos miembros de la Junta Política (la cual, a su vez, era una especie de comité permanente del partido único franquista que resultó del Decreto de Unificación de 1937).

Artículo 49: "Las disposiciones que, sin estar comprendidas en el artículo 10 de la Ley de Cortes, deban revestir forma de ley a tenor de lo dispuesto en el artículo 12 de la misma, serán enviadas por el Presidente de las Cortes a la Comisión correspondiente, como proyecto de ley, dando cuenta al Gobierno."

El Reglamento de las Cortes Españolas de 22 de julio de 1967 no modificó la regulación establecida en el Reglamento de 1957 sobre competencia legislativa plena de las Comisiones, por eso no se incluye.

- Reglamento de las Cortes Españolas de 15 de noviembre de 1971.

Artículo 63: "1. Los proyectos de ley se remitirán a las Cortes acompañados de los antecedentes previstos en el título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la documentación que el Gobierno estime necesario.

2. Recibido por el Presidente de las Cortes un proyecto de ley ordenará su publicación en el "Boletín Oficial de las Cortes", indicando si es competencia del Pleno o de las Comisiones, según lo dispuesto en los artículos 10 y 12 de la Ley de Cortes, y ordenará su traslado a la Comisión correspondiente, requiriendo al Presidente de la misma a los efectos de que proponga la Ponencia que haya de informarlo.

3. Una vez designada la Ponencia, se hará público el nombre de los Procuradores que la integran mediante su inserción en el "Boletín Oficial de las Cortes".

4. Los antecedentes y la documentación que, en su caso, remita el Gobierno con el proyecto de ley podrán ser examinados por los Procuradores en la Secretaría de las Cortes, a cuyo efecto se hará la notificación conveniente en el "Boletín Oficial" de las mismas."

A la vista de la regulación prevista en los Reglamentos de las Cortes durante la época franquista conviene subrayar el dato de que la competencia legislativa plena de las comisiones era automática. No había un acto de delegación por el Pleno, ni estaban previstas fórmulas de avocación, sino que el Presidente de las Cortes -cuando el proyecto de ley versaba sobre materias no incluidas en el artículo 10 de la Ley de Cortes- lo remitía directamente a la Comisión competente y daba cuenta de ello al Gobierno. Si a eso le sumamos que la Comisión competente no tenía la última palabra sobre el contenido del proyecto que había dictaminado (puesto que, después, la llamada Comisión Permanente lo podía modificar en los términos que estimase procedentes), cabe concluir que aquella competencia legislativa plena de las Comisiones era bien distinta de la que se

incorporaría luego a la Constitución de 1978. Por eso, el hecho de su origen franquista no debería, de antemano, convertir en "maldita" la fórmula de la competencia legislativa plena de las Comisiones, fórmula que –sin perjuicio de las críticas que se esbozarán a continuación- ha demostrado su utilidad a lo largo de 35 años de funcionamiento en democracia¹⁰.

Todo lo anterior nos conduce al antecedente normativo, inmediato a la vigente regulación de la competencia legislativa plena de las Comisiones, que es el Reglamento provisional de 1977.

- Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, de 13 de octubre de 1977.

Sección 4ª.- De la competencia legislativa plena de las Comisiones Permanentes.

Art. 102.1. En los proyectos y proposiciones que no traten de materias de especial importancia de orden general, la Mesa del Congreso puede decidir que la Comisión encargada de dictaminar el texto en cuestión lo haga en plenitud de poder legislativo, sin exigirse su aprobación final en el Pleno del Congreso. El acuerdo será publicado en el "Boletín Oficial de las Cortes".

2. No obstante, si en el plazo de tres días a partir de la publicación del anterior acuerdo dos Grupos parlamentarios o cincuenta Diputados expresaran un parecer contrario a aquélla, el asunto será resuelto por el Pleno de la Cámara.

En rápida síntesis los rasgos más significativos de la regulación de 1977 son los siguientes:

- a) La Mesa de la Cámara era el órgano competente para acordar la competencia legislativa plena de la correspondiente Comisión, si bien – en un plazo de tres días desde dicho acuerdo- podía forzarse que fuese el Pleno el que decidiera al respecto (confirmando o no el acuerdo de la Mesa), a solicitud de dos Grupos Parlamentarios o de 50 Diputados.

¹⁰ Como señala Recoder de Casso, comparando aquella regulación con la que se inició en 1977, (obra citada, página 1165) "El antecedente debe tomarse con muchas cautelas, pues su significado es radicalmente distinto; no son razones técnicas las que inclinan a un régimen no democrático a refugiar la legislación en las Comisiones, sino razones políticas: reducir a la mínima expresión los debates con luz y taquígrafos. Las Comisiones son más "manejables" que las reuniones plenarias".

b) Los requisitos objetivos eran bastante genéricos: cabía competencia legislativa plena respecto a todo proyecto o proposición de ley que no tratase "materias de especial importancia de orden general", lo cual, en la práctica, daba a la Mesa un amplísimo margen de decisión.

B) La regulación actual de este procedimiento especial. - La de transferir a las comisiones competencia legislativa plena no es –desde luego que no- una decisión pacífica, ni sin importancia. Tanto es así que parecería que un parlamentarismo tan pragmático como el británico hubiese preferido crear la figura del "Committee of Whole House" -con el fin de que toda la Cámara funcionase con una agilidad parecida a la de una Comisión- para no tener que plantearse si convenía delegar a una parte de las comunes capacidades legislativas plenas (aunque éstas fuesen sobre cuestiones menores).

No son escasas las voces de una parte de la doctrina que alertan de los riesgos que comporta esta transferencia de facultades legislativas. A este respecto resulta particularmente llamativo el análisis que hace Rubio Llorente de este asunto, al describir que uno de los riesgos de acomodar las

Comisiones a la importancia proporcional de los Grupos en la Cámara –a la par que se delegan en ellas competencias legislativas- radica en que los Grupos dejen de considerarlas como órganos auxiliares y pasen a utilizarlas como "micro-parlamentos", tan capaces como la "cámara matriz" para la discusión y aprobación de leyes, en la medida en que constituyen su reproducción a escala y es seguro que la decisión final será la misma.¹¹

Sea como fuere, la posibilidad de que las Comisiones Permanentes actúen con competencia legislativa plena constituye una de las más relevantes previsiones de Derecho Parlamentario que incorpora la Constitución Española de 1978. No cabe duda de que la posibilidad de contar con un procedimiento "aligerado" que permitía correr más a la Cámara y que, además, descargaba de trabajo al Pleno pesó mucho a la hora de decidir mantener este cauce procedimental, el cual ya había superado su propia "transición particular" -al incorporarse en el

¹¹ F. Rubio Llorente. "Las Comisiones Parlamentarias". Vitoria, 1994 Págs. 216 y ss. Este autor pone de relieve el fenómeno de un Parlamento policéntrico o fragmentado en el que (como ocurre con el Poder Judicial, repartido en cientos de juzgados y tribunales) cada Comisión casi llegaría a desempeñar funciones propias de "toda" la Cámara (no sólo legislativas, sino también de control) pero con una relación de dependencia de los grupos políticos bien alejada de la independencia judicial. El riesgo radicaría, en definitiva, en que las Comisiones dejaran de ser órganos auxiliares para convertirse en "micro-parlamentos". Una buena exposición de estas cuestiones en P. García-Escudero "El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales", Madrid 2006. Véase también "Consideraciones sobre el procedimiento legislativo ordinario", Revista General de Derecho Constitucional, nº 2, Octubre 2006 y "Las Comisiones Permanentes Legislativas en el Sistema de Comisiones de las Cortes Generales", Madrid 2006.

Reglamento Provisional de 1977- que lo desvinculaba de las connotaciones odiosas que pudiera arrastrar por su frecuente utilización durante el régimen anterior.

El Reglamento del Congreso de los Diputados incluye en su Título V ("Del procedimiento legislativo") todo un capítulo (el tercero) dedicado a "las especialidades en el procedimiento legislativo". El Capítulo Tercero está compuesto por seis secciones de las cuales la Sección 5ª trata "de la competencia legislativa plena de las Comisiones" (artículos 148 y 149).

Todo cuanto contiene el artículo 148 del Reglamento del Congreso de los Diputados no es sino desarrollo inmediato de los apartados 2 y 3 del artículo 75 de la Constitución, por eso es imposible desvincular ambos preceptos.

El punto de partida se contiene en el artículo 75.2 del cual, a efectos de delegación, se desprende que: "Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes, la aprobación de proyectos o proposiciones de ley (...)".

a) Órganos que pueden delegar

La regulación constitucional española da un paso más respecto a la que vimos que contiene la Constitución Italiana: Si en el caso italiano se permite que el Reglamento parlamentario pueda (o no) contemplar la posibilidad de delegar, en nuestra Constitución se habilita directamente la facultad de delegar, sin necesidad de esperar a un posterior desarrollo en Reglamento parlamentario. "Las Cámaras pueden delegar" establece el artículo 75.2, de donde se deduce que cada una de las Cámaras puede delegar autónomamente si lo considera oportuno, y sin que la decisión (de delegar o no) que se tome en una de ellas vincule la decisión que la otra adopte al respecto.¹²

Si aceptamos que "las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones", según ordena el artículo 75.1, entonces la conclusión no puede ser otra que la de que es al Pleno (o a la Cámara "en Pleno") a quien –en exclusiva- corresponde la facultad de decidir si delega o no sus competencias legislativas, sin que quepa atribuir dicha facultad a otros órganos parlamentarios.¹³

¹² Sin embargo, el artículo 86 del Reglamento provisional del Senado de 1977, establecía la aplicación automática de la "plenitud de poder legislativo" de la Comisión competente del Senado, cuando ese hubiera sido el cauce procedimental seguido en el Congreso. Esta regulación fue derogada por el Reglamento de 1982.

¹³ Sobre este particular es ilustrativa la síntesis de A. Arce Janáriz en "Comentarios a la Constitución Española" (coordinado por M.E. Casas Bahamonde) (artículo 75), Madrid 2008, páginas 1428 y siguientes

b) Presunción de delegación

El artículo 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados corrobora que es a la Cámara "en Pleno" a quien corresponde adoptar el acuerdo de delegación, pero, a partir de ahí, establece una presunción de delegación muy criticada por la doctrina¹⁴ al disponer que: **"El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables (...)".**

La presunción de delegación que impone el artículo 148.1 ha producido, como consecuencia casi automática, que la competencia legislativa plena de las Comisiones –que debería ser un procedimiento especial- se haya convertido en el "verdadero" procedimiento ordinario, de tal manera que (salvo para las materias excluidas de delegación por el artículo 75.3 de la Constitución) será necesario un acuerdo de avocación por el Pleno para retomar lo que, no sin intención, se denomina "procedimiento legislativo común" (no ya "ordinario") en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Los datos corroboran esta afirmación: Durante la IX Legislatura se aprobó un total de 141 leyes; pues bien, de ellas 101 fueron tramitadas con competencia legislativa plena de la Comisión.

Pero, al margen de la consecuencia aludida, la presunción de delegación podría estar viciada de inconstitucionalidad si consideramos que cuando el artículo 75.2 de la Constitución Española dispone que "las Cámaras podrán delegar" está ligado a otras normas constitucionales y, en concreto, a las que dimanar del artículo 79 en el que se preceptúa que los acuerdos (el acuerdo de delegar, en este caso) para ser válidos deberán ser aprobados por la mayoría, y que el voto de los Diputados es personal e indelegable. Este argumento lleva a calcular la posibilidad de que, en algún momento, por alguno de los cauces procesales que permite la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el artículo 148 sea declarado inconstitucional o se acote una interpretación conforme a la Constitución en la que el Tribunal Constitucional consiga domar un artículo (el 148 RCD) que impide que la competencia legislativa plena de las Comisiones sea opcional, en la medida en que la ha convertido en regla cotidiana, antes que en un procedimiento legislativo especial que debería constituir una alternativa puntual a escoger (o no) por el Pleno.

¹⁴ Así en: A. García Martínez "El procedimiento legislativo", Madrid 1987, página 295. E. Recoder de Casso Op.Cit., Pág.1168. F. Santaolalla López "Derecho Parlamentario Español", Madrid, 1990, Pág. 277. M. Senén Hernández "Comentarios a la Constitución Española de 1978", Madrid, 1998, Pág. 550 y P. García-Escudero en los diferentes trabajos ya citados y, de forma sintética en la edición de 2001 de los "Comentarios a la Constitución" (dirigidos por F. Garrido Falla) también citados, páginas 1285 y 1286.

Por otra parte, algún autor –sin negar la argumentación jurídica precedente– relativiza el reproche de inconstitucionalidad aludiendo a la cómoda funcionalidad que acarrea la presunción establecida en el artículo 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y a que la rígida disciplina interna de los grupos parlamentarios determinaría idénticos resultados ya se tramiten los proyectos de la ley en Pleno o en Comisión; o sea, que da lo mismo. Sin embargo, ambos argumentos, aún siendo parcialmente ciertos, no son jurídicos.

c) Órganos en los que se puede delegar

El artículo 148.1 y el propio encabezamiento de la sección 5ª, en la que dicho artículo se incardina, se refiere a la competencia legislativa plena de las Comisiones; sin embargo, no cabe delegación sino en las Comisiones Legislativas Permanentes, pues así lo exige el artículo 75.2 de la Constitución Española.

Son Comisiones Legislativas Permanentes las que enumera el artículo 46.1 del Reglamento. Dichas Comisiones actúan en nombre de la Cámara cuando gozan de competencia legislativa plena pero –ni aún en esa situación de plena competencia legislativa– pierden su naturaleza de órganos subordinados que trabajan para la Cámara. Buena muestra de esa subordinación se manifiesta en que no son dueños de una competencia legislativa plena que ni podrían rechazar (pues no admite el Reglamento esta posibilidad¹⁵); ni podrían retener, dado que, “en cualquier momento” (indica el artículo 75.2 CE) la Cámara puede despojarlas de ella.

d) Asuntos susceptibles de delegación

La determinación de las iniciativas legislativas y los trámites procedimentales sobre las que cabe delegación surge del juego de los artículos 75.2 de la Constitución Española y 148.1 del Reglamento del Congreso, de los que se desprenden varias precisiones:

- 1. Indiferencia por el tipo de iniciativa.** - Es indiferente quien sea el autor de la iniciativa, puesto que cabe delegación de los proyectos de ley remitidos por el Gobierno y de las proposiciones de ley, cualquiera que sea su origen (quince Diputados, un Grupo Parlamentario, el Senado,

¹⁵ En este sentido, cabe mencionar el artículo 43.1 RCD, según el cual: “Las Comisiones **conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende**, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa del Congreso.

una Asamblea Autonómica o 500.000 ciudadanos a través de una iniciativa popular). La clave está en la materia que se regule. No cabe delegación, en cambio, del proyecto o proposición de ley vetado o enmendado por el Senado. El artículo 121 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que: "Los proyectos de ley aprobados por el congreso y vetados o enmendados por el Senado serán sometidos a nueva consideración del Pleno de la Cámara."¹⁶

2. Materias no delegables. - No cabe delegación en las materias que numera el artículo 75.2 de la Constitución; a saber:

- Reforma constitucional, reforma para la que los artículos 167 y 168 CE exigen mayorías cualificadas que se calculan tomando como base el número total de miembros que integran el Pleno de cada Cámara.
- Cuestiones internacionales, en las que, como es sabido, no se incluyen las leyes necesarias –en su caso- para la transposición de directivas, en la medida en que la ejecución del Derecho Comunitario derivado no es una "cuestión internacional"¹⁷.
- Leyes Orgánicas, que exigen una votación final en la que el texto obtenga el apoyo de la mayoría absoluta del congreso (artículo 81 CE).
- Leyes de Bases, en aplicación de un valor sobreentendido, nunca cuestionado, en virtud del cual no puede delegar una facultad quien la ha recibido, a su vez, por delegación ("potestas delegata non delegatur"). De esto se desprende que no cabe delegación en Comisión de proyectos (o proposiciones) de ley de bases que regularían la posterior redacción por el Gobierno de un texto articulado. Sí cabe, en cambio, pues no lo prohíbe el artículo 75 de la Constitución, que una Ley de Comisión incluya una cláusula legal de refundición; esto es, para la formación de un texto refundido (artículo 82 CE).
- Presupuestos Generales del Estado, cuya relevancia ha determinado que – aun revistiendo los Presupuestos forma de Ley- la Constitución no trate a los Presupuestos como una ley más, sino que los dote de sustantividad propia según demuestra el artículo 66.2 en el que menciona la aprobación

¹⁶ Así es, a pesar de la imprecisa regulación establecida en el artículo 149.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Sobre este particular nos remitimos a los Comentarios de dicho artículo.

¹⁷ R. Alonso García "Derecho Comunitario", Madrid, 1994. Pág.232 y en "Sistema Jurídico de la Unión Europea". Madrid 2010.

de los Presupuestos como una función específica de las Cortes Generales, separada de la función legislativa.

3. **Reserva al Pleno del debate de toma en consideración.** - El artículo 148.1 excluye de la delegación de competencia legislativa plena en Comisión el debate de toma en consideración de las proposiciones de ley; ello en coherencia con las previsiones –entre otras- del artículo 126.3 del Reglamento del Congreso según el cual el debate de toma en consideración se ha de sustanciar ante el Pleno.
4. **Reserva al Pleno del debate de enmiendas a la totalidad.** El artículo 148.1 excluye de la delegación de competencia legislativa plena en Comisión el debate de totalidad, el cual:
 - Debe hacerse en Pleno.
 - Dicho debate se corresponde con la presentación de enmiendas a la totalidad (de devolución o de texto alternativo, si se trata de proyectos de ley, o sólo de texto alternativo, si se trata de proposiciones de ley, con la excepción de las proposiciones de ley del Senado que también admiten enmiendas de devolución, al no haber tenido que superar la toma en consideración por el Congreso), en aplicación de los artículos 125 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

e) Tramitación

Si el artículo 148 ha despertado vivas críticas de la doctrina en su apartado 1, merece elogio por la claridad y sencillez de su apartado 2 que viene a poner sobre el tapete que la única especialidad de tramitación ulterior –una vez materializada la delegación de competencia plena en la Comisión- radica en suprimir la fase de deliberación y votación final en el Pleno.

En definitiva, una vez cerrado el plazo de enmiendas, las fases del que el Reglamento llama “procedimiento legislativo común” son las de Ponencia, Comisión y Pleno, todas las cuales se sustancian de la misma manera, pero suprimiendo la fase plenaria en los casos en que la Comisión haya actuado con plenitud de competencia legislativa.

C) La posibilidad de avocación por el Pleno. - El contenido esencial del artículo 149 del Reglamento del Congreso de los Diputados reside en la regulación de la avocación por el Pleno del examen y aprobación final de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de delegación legislativa en Comisión. En términos generales la avocación se define como el acuerdo, sometido a Derecho Público, por el que un órgano superior recaba para sí el conocimiento y decisión de un asunto que, ordinariamente o por delegación, correspondería a uno de sus órganos subordinados.

En sus orígenes históricos la avocación era la fórmula administrativa a través de la cual los monarcas del Antiguo Régimen recababan para sí la decisión sobre cualquier asunto (normalmente judicial) desapoderando de su competencia al Tribunal que conocía del mismo. La avocación era, por tanto, una herramienta del absolutismo y de la concentración de todos los poderes en el Rey; por eso, a la medida que fue adquiriendo firmeza el principio de división de poderes, las Constituciones prohibieron la avocación. En el constitucionalismo histórico español este fenómeno tuvo lugar ya en nuestra primera Constitución, la de Cádiz de 1812, cuyo artículo 243 estableció que: "Ni las Cortes, ni el Rey podrán ejercer ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos".

Con posterioridad la avocación fue recuperada por el Derecho Administrativo (se regulaba en el artículo 4 de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo 17 de julio de 1958 y, actualmente, en el artículo 14 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Hoy día, el significado de la avocación es bien distinto al originario: En Derecho Administrativo adquiere su fundamento constitucional en el artículo 103.1 de la Constitución española en el que se establece que la Administración actúa de acuerdo con los principios de eficacia y jerarquía (entre otros); y en Derecho Parlamentario la avocación confirma la supremacía de la Cámara en Pleno sobre las Comisiones, cuando éstas actúan con competencia legislativa Plena.

La importancia de la competencia legislativa plena de las Comisiones radica en el hecho de que constituye la vía por la que una fracción de la Cámara (al fin y al cabo, las Comisiones no son otra cosa) ejerce en nombre de ésta la potestad legislativa (que –no está de más recordarlo– es la primera y más importante función de las que el artículo 66.2 de la Constitución española confiere a las Cortes Generales).

Como es sabido, la competencia legislativa plena se formó como resultado de la acumulación de condicionantes diversos, que podemos resumir del siguiente modo:

1. Las Cámaras han sido muy suspicaces, a lo largo de toda su historia y en todos los países, con la posibilidad de que la transferencia de facultades decisorias a las Comisiones pudiese degenerar en una suplantación del todo por una parte; es decir, se desconfiaba de dar lugar a una situación en la que una fracción de Diputados pudiera asumir decisiones que, con arreglo a la Constitución, correspondería tomar al conjunto de la Cámara.
2. El progresivo incremento de funciones del Estado ocasionó un paralelo crecimiento de los asuntos pendientes de decisión parlamentaria lo cual, en pocos años, derivó en una situación de sobrecarga de trabajo de las asambleas legislativas. Esto daría lugar a que fuese necesario idear fórmulas para aliviar el crónico colapso de las Cámaras Parlamentarias.
3. Fue bajo la vigencia de sendos regímenes de Dictadura –en Italia y España en 1939 y 1942, respectivamente- cuando se utilizó la excusa de la necesidad de aliviar la sobrecarga de trabajo de las Cámaras y de aprovechar la especialización por materias de las Comisiones para crear “ex novo” un reparto de competencias legislativas entre el Pleno y las Comisiones, de tal manera que el grueso de los proyectos de ley se tramitaban en Comisión y se mantenía la tramitación en Pleno solamente de aquellos proyectos de ley que afectaban a materias de mayor calado (que estaban tasadas en el artículo 10 de la Ley de Cortes).
4. Resulta evidente que la competencia legislativa plena de las Comisiones no derivó –durante la vigencia de la Dictadura- de una delegación acordada por el Pleno, sino que venía ya establecida en las propias leyes que regulaban la creación y funciones de aquellas asambleas.

Así pues, la Comisión actuaba en nombre de la Cámara por razón de la materia que se regulaba, no porque la Cámara hubiese delegado en la Comisión su competencia legislativa respecto a un concreto proyecto o proposición de ley. Como nunca hubo delegación, tampoco hubo nunca posibilidad de avocación directa por el Pleno para recuperar sus atribuciones legislativas. En último término, la avocación hubiese sido un mecanismo que –de existir- hubiese permitido al Pleno recuperar sus atribuciones legislativas, cosa que no cuadraba con las

posibilidades de manipulación que tan útiles podían ser en caso de que la jerarquía del régimen deseara moldear un determinado capítulo legislativo atendiendo preferentemente a sus propios criterios de conveniencia.

Por consiguiente, la posibilidad de avocación sólo fue posible cuando la competencia legislativa plena de las Comisiones fue prevista coincidiendo con la vigencia de regímenes democráticos, lo cual sólo tendrá lugar en Italia, primero, bajo la Constitución Italiana de 1947, y, treinta años después, en España, bajo la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977. Son estos últimos, por tanto los antecedentes indudables de la vigente regulación de la avocación en el Reglamento del Congreso de los Diputados.

En Italia es el artículo 72 de su Constitución de 1947 el precepto que regula la posibilidad de avocar las facultades legislativas delegadas. Dicho artículo dispone que: "Todo proyecto de ley presentado a una Cámara será examinado con arreglo a las normas de su reglamento por una comisión y, después, por la propia Cámara, que lo aprobará artículo por artículo y por votación final.

El reglamento establecerá procedimientos abreviados para los proyectos de ley declarados de urgencia. Podrá, además, establecer en qué casos y formas se remite el examen y la aprobación de los proyectos de ley a comisiones permanentes formadas proporcionalmente de manera que reflejen las proporciones de los grupos parlamentarios. Aun en tales casos, hasta el momento de su aprobación definitiva, el proyecto de ley se remitirá a la Cámara, si el Gobierno o una décima parte de los miembros de la Cámara, o una quinta parte de la comisión, solicitan que el proyecto sea discutido o votado por la propia Cámara, o bien que se someta a su aprobación final solamente con declaraciones de voto. El reglamento determinará las formas de publicidad de los trabajos de las comisiones. El procedimiento normal de examen y aprobación directa por parte de la Cámara se adoptará siempre para los proyectos de ley en materia constitucional y electoral y para los de delegación legislativa, de autorización para ratificar tratados internacionales y para la aprobación de presupuestos y de rendición de cuentas".

La regulación de la avocación que contiene el Reglamento de la Cámara de Diputados italiana responde a tres preguntas elementales: Quién. Cuándo. Cómo. (Artículo 92, apartados 4 y 5 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Quién. - En caso de que haya tenido lugar la delegación en una Comisión de la competencia legislativa plena sobre un proyecto de ley –decisión que adopta el Presidente de la Cámara (artículo 92.1 de su Reglamento)-, la reconducción del

proyecto (para que su examen y votación final sea efectuado en el Pleno de la Cámara) puede ser forzada por el Gobierno, por una décima parte de los Diputados o por una quinta parte de los diputados que integran la Comisión competente.

Cuándo. - Puede solicitarse la remisión del texto a la Cámara en cualquier momento previo a su aprobación final, según exige la Constitución Italiana. Lo cual se concreta por el Reglamento en solicitar la avocación antes de la votación final del texto en la Comisión.

Cómo. - La avocación se puede solicitar por escrito al Presidente de la Cámara antes de que se haya formalizado la inclusión del proyecto de ley en el orden del día de la Comisión competente; a partir de ese momento, (dispone el artículo 92.5 del Reglamento de la Cámara) se puede solicitar al presidente de la Comisión que tramite la avocación.

El antecedente italiano constituye la antesala de la regulación de la avocación que contiene el Reglamento Provisional de 1977.

- Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, de 13 de octubre de 1977.

Sección 4ª.- De la competencia legislativa plena de las Comisiones Permanentes.

Art. 102.1. En los proyectos y proposiciones que no traten de materias de especial importancia de orden general, la Mesa del Congreso puede decidir que la Comisión encargada de dictaminar el texto en cuestión lo haga en plenitud de poder legislativo, sin exigirse su aprobación final en el Pleno del Congreso. El acuerdo será publicado en el "Boletín Oficial de las Cortes".

2. No obstante, si en el plazo de tres días a partir de la publicación del anterior acuerdo dos Grupos parlamentarios o cincuenta Diputados expresaran un parecer contrario a aquélla, el asunto será resuelto por el Pleno de la Cámara.

En rápida síntesis, los rasgos más significativos de la regulación de 1977 son los siguientes:

- a) La Mesa de la Cámara era el órgano competente para acordar la competencia legislativa plena de la correspondiente Comisión, si bien —en un plazo de tres días desde dicho acuerdo— podía forzarse que fuese el Pleno el que decidiera

al respecto (confirmando o no el acuerdo de la Mesa), a solicitud de dos Grupos Parlamentarios o de 50 Diputados.

- b) Los requisitos objetivos eran bastante genéricos: cabía competencia legislativa plena respecto a todo proyecto o proposición de ley que no tratase "materias de especial importancia de orden general", lo cual, en la práctica, daba a la Mesa un amplísimo margen de decisión.

La redacción del apartado 2 podría llevar a la conclusión de que dos Grupos Parlamentarios o 50 Diputados podrían forzar la avocación directa por el Pleno del proyecto de ley delegado (de manera similar a la prevista en Italia); sin embargo, la práctica parlamentaria reiterada consistía en que –una vez delegada la competencia legislativa plena en la Comisión– el Pleno por mayoría habría de resolver si se mantenía o no la delegación cuando así lo requieran dos Grupos Parlamentarios o cincuenta Diputados.

Regulación actual de la Avocación. - Esa regulación está en el artículo 149 del Reglamento; ahora bien, todo cuanto establece el artículo 149 del Reglamento del Congreso de los Diputados no es otra cosa que el desarrollo legislativo inmediato del apartado 2 del artículo 75 de la Constitución, por eso es imposible desvincular ambos preceptos.

El punto de partida se contiene en el artículo 75.2 el cual, a efectos de avocación, establece que el Pleno podrá recabar, en cualquier momento, el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de delegación.

a) Requisitos subjetivos de la avocación.

Corresponde al Pleno la facultad de avocar, así lo establece expresamente el artículo 75.2 de la Constitución y, en desarrollo de dicho precepto, el artículo 149.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, según el cual: "El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley a que se refiere el artículo anterior..." Del requisito subjetivo exigido en los artículos 75.1 de la Constitución y 149.1 del Reglamento del Congreso, por el que se concentra en el Pleno la facultad de avocar, podría deducirse que existe una relación de jerarquía orgánica en la que el Pleno sería el órgano superior y la Comisión el órgano subordinado. No son estos comentarios

lugar adecuado para profundizar en esta discusión doctrinal.¹⁸ Nos parece que las relaciones de las Comisiones con el Pleno son mucho más cercanas a la subordinación que a la paridad jerárquica y que –aunque no se establece expresamente esa jerarquía superior del Pleno- en la práctica se actúa siempre dándola por sobreentendida, y es lógico que sea así si consideramos que “la Cámara en Pleno” y “la Cámara” son las misma cosa, de manera que la Cámara crea Comisiones –directamente o por decisión de su Mesa, por los cauces previstos en el Reglamento- como órganos auxiliares que sólo pueden actuar en su nombre cuando la propia Cámara lo permite.¹⁹

b) Requisitos objetivos de la avocación.

Es susceptible de avocación por el Pleno, según el artículo 75 de la Constitución, “cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de delegación.” Del examen conjunto de los artículos 148.1 y 149.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados se deduce que –dada la presunción de delegación que establece el primero de estos dos artículos-. El Pleno ha de avocar si desea examinar y votar un proyecto o proposición de ley (al margen, claro está, del debate de totalidad y de toma en consideración, que siempre tienen lugar en Pleno, y de las materias sobre las que no cabe delegación legislativa). Por tanto, no cabría avocación (porque, entre otras cosas, sería innecesaria) de los proyectos y proposiciones de ley que no son susceptibles de delegación; a saber: la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado (artículo 75.3 de la Constitución).

Desde el punto de vista objetivo, la avocación puede afectar a las competencias que el órgano subordinado tenga atribuidas, bien normativamente, bien en virtud de delegación. En este caso no cabe duda de que la competencia legislativa de la Comisión procede de un acuerdo de delegación (aunque sea un acuerdo presunto, en aplicación del artículo 148.1 del Reglamento del Congreso) dado que no establecen la Constitución, ni el Reglamento del Congreso la atribución de competencia legislativa plena a Comisión alguna, al margen de un presunto de acuerdo previo de delegación.

c) Requisitos formales de la avocación.

¹⁸ Nos remitimos a la sintética exposición que hace Recoder de Casso en Comentarios a la Constitución (dirigido por F. Garrido Falla) Madrid 1985, pp. 1153 y ss. Existe una edición posterior, de 2001, en la que se incorporan las actualizaciones efectuadas por P. García-Escudero Márquez.

¹⁹ En este mismo sentido A. Arce Janáriz “Comentarios a la Constitución Española” (coordinado por M.E. Casas Bahamonde) (artículo 75), Madrid 2008, páginas 1428 y ss.

El requisito formal, previo a toda avocación, consiste en que ésta debe ser una posibilidad habilitada normativamente a favor del órgano superior, (cosa que hace la Constitución en su artículo 75.2) para desapoderar al órgano inferior. En este sentido, la previsión constitucional de la posibilidad de avocación por el Pleno es un dato normativo más que refleja la enorme diferencia que existe entre la regulación actual de la competencia legislativa plena de las Comisiones y la que establecía la Ley Constitutiva de Cortes de 1942 en la que se establecía una atribución directa de competencia legislativa en favor de las Comisiones, en menoscabo de las facultades legislativas del Pleno, el cual carecía, además, de la posibilidad de avocar los proyectos o proposiciones de ley que la Ley de Cortes había asignado a las Comisiones.

Sobre los requisitos formales de la avocación actualmente vigentes conviene hacer varias precisiones:

1. **Propuesta de avocación.** - La iniciativa para forzar al Pleno a decidir sobre si avoca o no un proyecto o proposición de ley corresponde (artículo 149.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados) a la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces. Constituye un uso reiterado a lo largo de sucesivas legislaturas, el de que basta con la solicitud de un grupo parlamentario dirigida a la Mesa del Congreso, para que ésta –tras oír el parecer de la Junta de portavoces- someta al Pleno la propuesta de avocación solicitada. Lo anterior, sin olvidar que la Mesa controlará, también, que la propuesta de avocación se haga dentro de los plazos en que es posible concederla, según se ve a continuación.
2. **Momento procesal de avocación.** - La Constitución (artículo 75.2) establece escuetamente que el Pleno puede abocar “en cualquier momento” (siempre que el proyecto o proposición de ley siga pendiente de aprobación, se entiende). Sin embargo, el artículo 149.1 del Reglamento del Congreso restringe la posibilidad de avocar a determinados momentos del procedimiento legislativo, que son:
 - La sesión plenaria en que se efectúe el debate de totalidad, conforme al artículo 112 del Reglamento.
 - La sesión plenaria que se efectúe el debate de toma en consideración que el artículo 126 del Reglamento exige para las proposiciones de ley, excepto las remitidas por el Senado (artículo 125).

- En los casos en que no haya tenido lugar ninguno de los debates plenarios anteriores, el artículo 149.1 del Reglamento dispone que el Pleno podrá avocar antes de iniciarse el debate en Comisión.

Pese a que el Reglamento circunscribe la posibilidad de avocación a unos momentos procedimentales concretos (la sesión plenaria del debate de totalidad, la de toma en consideración o, en defecto de las anteriores, antes de iniciarse el debate en Comisión) la práctica parlamentaria se muestra mucho más cercana a la amplitud de la previsión constitucional, según la cual (artículo 75.2 de la Constitución) la Cámara puede abocar "en cualquier momento". En este sentido, hasta la IX Legislatura (2008-2011), ha constituido un uso de la Mesa, reiterado y no cuestionado, el de admitir que el Pleno pudiera decidir si avocaba o no, en cualquier momento anterior a la sesión en la que la Comisión competente había de emitir su dictamen. Con arreglo a este criterio, cabría avocar, incluso, habiendo sido convocada ya la Comisión para emitir su dictamen con competencia legislativa plena, aunque ello comportase una modificación formal del orden del día. Esta uso parece acertado por dos motivos:

- Porque se acomoda mejor a la previsión del artículo 75.2 Constitución ("en cualquier momento") que la enumeración de momentos del procedimiento en que se podría avocar (que hace el artículo 149.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados).
- Porque, al facilitar que el Pleno pueda decidir expresamente si quiere recuperar o no sus facultades legislativas sobre un proyecto concreto, sirve para contrarrestar la presunción de delegación de competencia legislativa plena en las Comisiones que establece el artículo 148.1 RCD, presunción, como ya hemos señalado, de dudosa constitucionalidad.²⁰

Sin embargo, inexplicablemente, durante la IX Legislatura se quebró la práctica anterior, siendo inadmitidas por la Mesa de la Cámara aquellas solicitudes de avocación que se presentaban una vez que hubiese sido convocada la Ponencia que (art. 113 RCD) había de emitir informe sobre el proyecto o proposición de ley. Este criterio no parece atinado, dado que contradice la regulación del Reglamento que permite someter la avocación al Pleno "antes de iniciarse el debate en Comisión", puesto que el debate en Comisión comienza cuando la Ponencia ha terminado un Informe, según se desprende del artículo 114 RCD, en el que lo primero que se dispone es que el debate en Comisión comienza una vez que ha concluido el Informe de la Ponencia.

²⁰ Nos remitimos sobre esta cuestión a cuanto se ha expresado al respecto en los comentarios al artículo 148.

Por otra parte, conviene pasar de puntillas por el hecho de que la Constitución permite avocar "en cualquier momento"; es decir, también después de iniciado el debate en Comisión (que, en ocasiones, llega a prolongarse varios días antes de que esté definitivamente aprobado el texto).

3. Adopción del acuerdo de avocación. - La adopción del acuerdo de avocación se hace en Pleno, sin posibilidad de debate previo (dado que lo prohíbe el artículo 149.1 RCD). Si –como suele ocurrir–no estuviese incluida en el orden del día la propuesta de avocación (normalmente por haberse formalizado la solicitud con posterioridad al mismo) suele decidirse sobre la avocación como asunto previo, siendo habitual, también, que la avocación sea acordada por asentimiento.²¹

4. Resultado de la avocación. - Desde el punto de vista procedimental, lo que ocurre si el Pleno decide avocar es que se regresa a lo que el Reglamento denomina "procedimiento legislativo común", de donde resulta, en resumidas cuentas, que se recuperan los trámites de deliberación y votación final en el Pleno que habían sido excluidos como consecuencia de la presunción de delegación que impone el artículo 148 del Reglamento del Congreso.

²¹ Hasta la IX Legislatura (2008-2011) fueron muy escasas las ocasiones en que una mayoría de la Cámara rechazó la avocación de un proyecto o proposición de ley. Sin embargo, esa tendencia se ha visto rota a partir de la Legislatura mencionada como refleja el hecho de que, durante ese periodo, –sea por inadmisión o sea por rechazo– de 26 solicitudes de avocación sólo se han concedido 8.

LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL PARLAMENTO. POR EL DR. LUIS DE LA PEÑA. INTERVENTOR DE LAS CORTES GENERALES.

A. Introducción.

La función de la Intervención en las Cortes Generales se conecta directamente con el principio de la autonomía parlamentaria, establecido en el artículo 72 de la Constitución Española. Tal autonomía tiene una diversidad de dimensiones, reglamentaria, de personal, de auto organización y presupuestaria. En ese ámbito, el control de la actividad económica y financiera parlamentaria cobra una enorme relevancia.

B. Los principios del control interno

1. Principio de organización: Se tiene que valorar el tamaño de la institución donde se debe aplicar. Es diferente la contabilización del gasto de la función de tesorería y de la decisión de cómo se va a hacer el gasto. Si no se tiene claro puede tenderse a errores.
2. Separación de poderes: En el ámbito parlamentario es muy importante el que se dividan las tareas o funciones.
3. Buena información: el funcionario debe tener la información pertinente y útil, también debe ser objetiva y verificable (que cuente en los registros de la institución y contabilizada por el órgano que se encarga de la fiscalización).
4. Principio de calidad del personal: debe ser el adecuado y competente, debe ser un personal que esté suficientemente motivado, es decir bien retribuido para que se eviten las tentaciones de corrupción. El personal debe tener integridad moral, por lo que es la mejor garantía de que no se usarán los fondos públicos a donde no están asignados.
5. Principio de armonía: supone que ese control interno tiene que adecuarse a las características de la organización. Si se dificulta y relentiza las funciones de la institución no existe armonía, debe ser eficaz y eficiente al mismo tiempo.
6. Principio de universalidad: debe alcanzar a todas las personas de la organización.
7. Principio de independencia: reafirma el ejercicio de la fiscalización debe realizarse en todo momento.

8. Principio de permanencia: La estabilidad de las personas que realizan las tareas. Rigidez y adaptación. Debe huirse de la rigidez, pero sin permitir decisiones caprichosas de algún funcionario.

C. La función interventora.

- El objeto de la función interventora: todo lo que entrañan obligaciones o derechos con factores económicos debe ser fiscalizado.
- La finalidad es que el interventor tiene que velar porque se esté respetando la legalidad en todo momento, pero también abarca el principio de respeto, eficiencia y economía, es decir que el gasto debe ser eficiente con la máxima economía para evitar que se produzcan fraudes y errores. La finalidad esencial de la función interventora es la de asegurar el respeto de la legalidad y la adecuación de la actuación administrativa a los principios de eficiencia y economía en la gestión del gasto público.
- Los principios de la acción interventora son comunes respecto de los del Congreso de Diputados en la Administración Pública, esto es, se ejerce con autonomía funcional y aplicando un procedimiento contradictorio.
- La técnica de la función interventora se basa en el principio de cierta desconfianza del interventor hacia los gestores. El objetivo principal es no dejar en una sola mano la ejecución de los gastos públicos, por la integridad de esos fondos públicos, y tiene que ser un gasto regido por la buena administración de esos recursos.
- El control en España es previo al momento de autorizar un gasto, para intentar asegurar que los recursos se controlen, y que después se pueda verificar que se están usando de forma legal y eficiente.
- El interventor tiene que supervisar que las cantidades que se han autorizado han sido las correctas. Sin embargo, hay casos que no se requiere de una intervención previa, es el caso de los contratos de gastos que no son de un valor importante, o en los casos de tracto sucesivo (alquileres de locales o de autos).
- Para resolver las discrepancias entre el interventor y el gestor, la mesa de la cámara es quien resuelve estas discrepancias, pudiendo incluso asumir responsabilidades por tener que tomar esa decisión.

D. El concepto de la función interventora.

Existen dos tipos de controles existentes, externo e interno.

- Control Externo: Tribunal de cuentas (art. 136 Constitución Española). El control externo corresponde, en términos generales, al Tribunal de Cuentas. El tribunal de cuentas depende completamente de las Cortes Generales. Se despliega por todos los ámbitos del control público, pero no llega hasta las Cortes Generales. Hay otra forma de control externo con auditorías.
- Control Interno: El control interno de la gestión económico-financiera en Cortes Generales, Congreso y Senado se realiza mediante el ejercicio de la función interventora y del control financiero.

E. Normativa.

Básicamente, tal normativa es la siguiente:

- Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre contratación de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación de pagos, adoptado en sesión conjunta el 26 de enero de 1982.
- Normas de organización y plantillas de las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y del Senado.
- Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado, aprobadas por la Mesa de la Cámara en su reunión del día 4 de febrero de 2003.
- Con carácter supletorio, Ley General Presupuestaria, arts. 140 y ss. (Título VI, sobre la Intervención General de la Administración del Estado).

F. Organización de las intervenciones.

En las Cortes Generales existen tres Intervenciones independientes:

- a) Cortes Generales.
- b) Congreso de los Diputados.
- c) Senado.

IV. LOS DIFERENTES MODELOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN EL DERECHO COMPARADO. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

El Derecho Comparado muestra diferentes modelos de Administración electoral, aun cuando, como se ha señalado por los especialistas²², todos estos modelos tienen una finalidad común, que es lograr unas elecciones limpias, de manera que ninguno de los candidatos concurrentes disfrute de ventajas adicionales, observándose rigurosamente las reglas del juego. Aunque en ocasiones resulte forzado incluir algunos sistemas dentro de los límites de cada modelo, proponemos la siguiente tipología:

A) El modelo de gestión gubernativa y control judicial ordinario. A este tipo responden aquellos sistemas que atribuyen la organización de las elecciones a las Administraciones territoriales ordinarias y su gestión es controlada jurisdiccionalmente por los Tribunales de Justicia ordinarios, siquiera por procedimientos preferentes y sumarios. Podemos decir que es el modelo imperante en Estados Unidos y en algunos países occidentales europeos (Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suiza,). La gestión electoral se lleva a cabo por órganos específicos pero insertos en las administraciones estatal, regional o local, según los procesos electorales, y el control judicial de su actuación lo ejercen los órganos jurisdiccionales competentes para fiscalizar a esa administración (sea la jurisdicción ordinaria, la contencioso-administrativa o la constitucional).

No es infrecuente que este modelo se acerque al que describiremos a continuación, cuando se sustraen a la Administración gubernativa, encargada de la gestión de los procesos electorales, determinadas materias que se reservan a unas comisiones electorales independientes. Así sucede en las elecciones federales en los Estados Unidos, en que una agencia independiente, la Comisión Federal de Elecciones, es la encargada de la fiscalización de los gastos electorales. Lo mismo ocurre en el Reino Unido, en que otro órgano independiente creado en 2006 por la *Electoral Administration Act*, la Comisión Electoral, cuyos miembros son designados por el Parlamento, es competente para la fiscalización de los gastos electorales y de los partidos políticos, pudiendo también aprobar directrices de buenas prácticas dirigidas a las autoridades electorales gubernativas, constituidas por los "returning officers" y los "electoral registration officers".

²² SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El modelo español de la Administración Electoral, en La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado* (obra coordinada por Paloma Biglino Campos, Luis E. Delgado del Rincón), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2010, p. 22.

B) El modelo de Comisiones o Juntas Electorales. Con variantes diversas pero que se caracteriza por conservar la gestión material de las elecciones por las Administraciones territoriales ordinarias pero bajo la supervisión inmediata de unas comisiones o juntas electorales específicas, que además realizan los principales actos electorales (proclamación de las candidaturas, distribución de espacios de campaña electoral y control de todos los actos de propaganda y campaña, control de los gastos electorales, escrutinio y proclamación de electos, ...). Estas comisiones o juntas, con una composición mixta - cuasi-judicial y de representación de las formaciones políticas concurrentes-, actúan como administraciones independientes del ejecutivo. La actividad de éstas está después sometida a un control jurisdiccional, más o menos limitado, por los Tribunales ordinarios, generalmente también mediante procedimientos preferentes y sumarios. Este modelo está particularmente arraigado en Europa occidental (Alemania, Austria, España, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Noruega, Portugal, Suecia, etc...) y también se ha ido incorporando en algunas de las antiguas democracias populares (Croacia, Eslovaquia, Hungría, República Checa, Rumanía,...).

En Francia, por ejemplo, son las autoridades gubernativas estatales, regionales o locales quienes gestionan los procesos electorales, pero existen dos comisiones independientes de composición fuertemente judicializada, a las que se reservan las competencias más relevantes: la Comisión Nacional de Gastos Electorales y Financiación Política, órgano independiente cuyos miembros son designados por órganos jurisdiccionales (tres por el Consejo de Estado, tres por el Tribunal de Casación y tres por el Tribunal de Cuentas), cuya competencia se limita a la fiscalización de los gastos electorales y a la financiación de los partidos políticos²³; y la Comisión de Control del Escrutinio Electoral, presidida por un Magistrado y cuya composición se acuerda por Decreto del Consejo de Estado²⁴. Por otra parte, los principales actos electorales están sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa²⁵.

En Alemania, la gestión electoral se atribuye a autoridades electorales que actúan de forma independiente, aun cuando sean designadas por los correspondientes ejecutivos. Así, en las elecciones federales, el Director de la Oficina Federal de Elecciones ("*Bundeswahlleiter*"), designado por el Ministro del Interior pero con un mandato indefinido, es el responsable de los procesos electorales. Dicha designación recae tradicionalmente en el Presidente del Instituto Federal de

²³ Art. L-52.14 del Código Electoral.

²⁴ Art. L-85 del Código Electoral.

²⁵ Art. L-118 del Código Electoral.

Estadística, agencia independiente del ejecutivo. Además, el citado Director preside la Comisión Electoral Federal, integrada además por dos Magistrados del Tribunal Administrativo Federal, que actúa asesorada por ocho personas designadas por los partidos políticos. Dicha Comisión debe adoptar decisiones especialmente relevantes como la resolución de recursos contra la proclamación de candidaturas o la asignación de escaños y la proclamación de electos.

En Iberoamérica es muy poco frecuente este modelo, si bien cabría considerar como una variante el sistema argentino, en el que la Dirección Nacional Electoral, órgano dependiente del Ministerio del Interior, lleva la gestión material de los procesos electorales, pero bajo el control de la Justicia Nacional Electoral, constituida por veinticuatro Juzgados Federales y por la Cámara Nacional Electoral como órgano supremo. La Justicia Electoral, como sucede con muchos Tribunales Electorales, ejerce además competencias administrativas en materia de censo electoral, registro de partidos políticos, gastos electorales, etc.

C) El modelo bicéfalo (o tricéfalo) de Institutos y Tribunales Electorales. Se caracteriza por sustraer del Poder Ejecutivo todas las competencias en materia electoral para atribuírselos a una Administración electoral específica, a la que se confiere en exclusiva la gestión electoral, dotándole para ello de un importante aparato burocrático. Este modelo se complementa con Tribunales electorales específicos a los que se encomienda en exclusiva el control judicial de los órganos de la administración electoral.

Es el modelo de varios países iberoamericanos como México, en que el Instituto Federal Electoral (IFE) ostenta las competencias administrativas federales (hay Institutos análogos en los Estados, si bien esta cuestión está siendo objeto de una posible revisión) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial revisa judicialmente sus decisiones. El modelo bicéfalo se mantiene en Chile, con el Servicio Nacional Electoral y el Tribunal Calificador Electoral; en Ecuador, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral; y acaba de ser instaurado en la República Dominicana (Junta Central Electoral y Tribunal Superior Electoral).

El modelo tricéfalo es el de Perú, pues las funciones administrativas las ejercen el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), organismos autónomos, y la revisión judicial de sus actos corresponde al Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Una variante es el sistema colombiano, que no tiene un tribunal electoral específico sino que los actos de la Registraduría Electoral y del Consejo Electoral son revisados por el Consejo de Estado –órgano supremo de la jurisdicción contencioso-administrativa.

D) Finalmente, el modelo de Tribunal Electoral, que concentra todos los poderes administrativos y judiciales en materia electoral, configurado en muchos casos como un cuarto poder del Estado. En algunos países (como Brasil o Costa Rica) el modelo está completamente judicializado, pues sus miembros son designados por el Poder Judicial. En otros es el Congreso (Uruguay, Venezuela), o el Congreso y la Presidencia de la República (Bolivia) quienes proceden a esa designación, aun cuando después el órgano deba actuar con independencia.

Está muy arraigado en Iberoamérica, tanto en Sudamérica (Uruguay²⁶, Brasil, Bolivia, Paraguay, Venezuela) como en Centroamérica (todos menos la República Dominicana y Puerto Rico). Es también un modelo muy utilizado en los países de la Europa central y del este tras su democratización (Bulgaria, Polonia, Rusia, Serbia, Ucrania, etc.).

La promoción y el apoyo en la participación en este tipo de cursos es importante para la formación técnica, académica y profesional para quienes con dedicación desarrollamos una carrera a nivel parlamentario, asesorando y brindando nuestros aportes, conocimientos y experiencias en la función legislativa; lo cual contribuye a fortalecer el apoyo técnico legal que se brinda dentro de nuestra asamblea.

Estas iniciativas de formación profesional, más ahora que retomamos a la modalidad presencial en dichas actividades, después de dos años de estar haciéndose de forma virtual durante el período que duró la pandemia del COVID que azotó al mundo, en donde el intercambio de ideas y conocimientos se hace más tangible y promueve la socialización profesional entre homólogos procedentes de países con diferentes características parlamentarias, sin duda repercute en el uso correcto, adecuado y oportuno de nuestra constitución y legislación interna, pudiendo reconocer sus diferencias estructurales con la legislación y modo de aplicación con otros países, pudiendo identificar nuestras diferencias y teniendo la oportunidad de tomar ejemplos y vivencias para poderlas adaptar y aplicar de forma práctica en nuestra legislación parlamentaria.

²⁶ En el Uruguay se creó en 1924 el primero de ellos, la Corte Electoral, fruto de un acuerdo entre los partidos políticos, como instrumento de control recíproco entre ellos (dato facilitado por el actual Vicepresidente de la Corte Electoral, Dr. Wilfredo Penco, en el Seminario organizado por la AECI y el Ministerio del Interior español en Montevideo del 14 al 18 de octubre de 2013).

EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES. Mónica Moreno Fernández-Santa Cruz, Letrada de las Cortes Generales

I. Introducción.

La razón de ser del Estatuto del Personal de las Cortes Generales se encuentra en el marco de la **autonomía parlamentaria**, que garantiza la separación de poderes y la independencia del poder legislativo. Esa autonomía parlamentaria aparece consagrada en el **artículo 72 de la Constitución Española**, que la dota de un cuádruple ámbito: cada Cámara goza de autonomía presupuestaria (elaborando sus propios presupuestos) normativa (elaborando sus propias normas de procedimiento), organizativa (eligiendo sus propios órganos rectores o de gobierno) y administrativa.

La autonomía administrativa comprende, entre otros aspectos, como las facultades de policía de los Presidentes de las Cámaras, la capacidad de las Cortes Generales para tener un personal propio, recibiendo la autonomía en materia de personal un tratamiento expreso en el texto constitucional, puesto que el apartado 1 del artículo 72 dispone que ***“las Cámaras de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”***.

II. Características.

Como punto de partida, podemos decir lo siguiente respecto del Estatuto del Personal de las Cortes Generales:

1º. En el marco de la autonomía parlamentaria, la autonomía de personal pretende evitar que las Cámaras dependan de otros poderes del Estado para obtener los medios materiales, en este caso los personales, necesarios para desarrollar sus funciones.

2º. Además, el reconocimiento constitucional de la autonomía en materia de personal pone de relieve la consideración fundamental de este personal propio del Parlamento, marcado por las peculiaridades del propio Parlamento y de la naturaleza del trabajo parlamentario, lo que exige una específica cualificación y disponibilidad que deben tener los funcionarios parlamentarios, unida a una exquisita **imparcialidad** política, que ha determinado históricamente un sistema de reclutamiento, retribución y disciplina propios.

3°. Lo dicho más arriba determina que el personal de las Cortes Generales sea diferente al de la Administración Pública, tratándose de dos compartimentos estancos para garantizar la separación de poderes y mantener la independencia respecto del poder ejecutivo y la burocracia que le sirve, aunque ello no haya obstado una aproximación en cuanto a su régimen entre ambas estructuras, de forma que el régimen del personal de las Cortes Generales se ha ido adaptando a lo previsto para la Administración Pública, en materia de sindicación, negociación colectiva, vacaciones u otras medidas, entre las que destacan las tendentes a la conciliación entre la vida familiar y laboral y a implantar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el ámbito de la administración parlamentaria y que cristalizó en el I Plan de Igualdad de las Cortes Generales, 2020-2024, aprobado por las Mesas conjuntas.

4°. El constituyente optó además por un personal funcionario propio de las Cortes Generales, común a ambas Cámaras, Congreso y Senado, algo poco común en los Parlamentos bicamerales, siendo un nexo de unión entre ambas que se ha revelado muy útil para la fluidez de relaciones de las mismas.

III. Naturaleza Jurídica del Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

1. Competencia material: El Estatuto del Personal de las Cortes Generales es una norma incardinada directamente en la Constitución, que establece su existencia para regular una materia concreta. Por lo tanto, existe una reserva de competencia establecida por la propia Constitución a favor de dicha norma, de modo que ninguna otra puede regular dicha materia.

2. Procedimiento de aprobación y modificación: Como dijimos más arriba, la Constitución, en su artículo 72 dispone que "Las Cámaras ... de común acuerdo regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales". Esta imprecisa formulación constitucional (no señala órgano ni procedimiento de aprobación más allá del común acuerdo de las Cámaras) deja abierta la concreción del órgano que ha de aprobar el Estatuto. Algún sector doctrinal se inclinó porque fueran los Plenos de las Cámaras, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, y como ley, pero finalmente se adoptó una solución más adecuada, pues al tratarse de una norma de aplicación interna, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales se aprobó por las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta, al igual que se resuelven todas aquellas cuestiones que afectan a las Cortes Generales. Por esta vía han tenido lugar también las posteriores modificaciones del Estatuto.

3. Rango: La forma de aprobación del Estatuto dio lugar a opiniones diversas respecto a la naturaleza jurídica del mismo. Hubo quien cuestionó que se pudiera otorgar rango de ley a una norma no emanada de los Plenos de las Cámaras. Tampoco podía considerarse de la misma naturaleza que los Reglamentos de las Cámaras, para los que la Constitución prevé una forma de aprobación y un contenido material distinto, ni una norma de naturaleza meramente reglamentaria, como ha defendido alguna postura doctrinal. El Tribunal Constitucional zanjó la cuestión en su Sentencia 139/1988, de 8 de julio, asimilando el Estatuto del Personal de las Cortes Generales a la Ley, como norma directamente vinculada a la Constitución, norma primaria a favor de la cual se establece una reserva formal y material, quedando la regulación que se le encomienda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. De ahí que por imperativo constitucional goce de efectiva **fuerza de ley**, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto ninguna otra norma del ordenamiento jurídico puede proceder a la regulación que le ha sido atribuida y reservada por la Constitución. Ello implica además la posibilidad de fiscalización del Estatuto del Personal de las Cortes Generales por el Tribunal Constitucional por vía de la cuestión o el recurso de inconstitucionalidad.

III. Contenido del Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

El Estatuto del Personal de las Cortes Generales vigente, que se adjunta, se aprobó por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta el 27 de marzo de 2006, derogando el anterior de 26 de junio de 1989, previa negociación colectiva, si bien no se introdujeron alteraciones sustanciales, lo que demuestra que la Administración Parlamentaria se ancla sobre un edificio organizativo muy consolidado.

Sucintamente, el contenido del Estatuto del Personal es el siguiente:

Capítulo Primero – Del Personal de las Cortes Generales^(*):

- Funcionarios (de ambas Cámaras)
- Personal eventual (es de cada Cámara)
- Personal de la Administración del Estado ^(**) (es de cada Cámara)

^(*) La regulación del Estatuto del Personal se centra fundamentalmente en los funcionarios, ya que el personal laboral de cada Cámara se rige por su propio convenio colectivo y al personal eventual de cada Cámara se le aplica el régimen de los funcionarios en cuanto no se oponga a su naturaleza.

- Personal laboral (es de cada Cámara)

Capítulo Segundo – De los funcionarios de las Cortes Generales

Cuerpos de funcionarios:

- Letrados
- Archiveros-Bibliotecarios
- Asesores Facultativos
- Redactores Taquígrafos y Estenotipistas
- Técnico-Administrativo
- Administrativo
- Ujieres

Capítulo Tercero - Ingreso y cese de los funcionarios.

- Sistema de oposición pública como vía de acceso para todos los cuerpos de funcionarios. Mérito y capacidad.

Capítulo Cuarto

- Situaciones de los funcionarios (servicio activo, servicios especiales, excedencia voluntaria, excedencia para el cuidado de los hijos, expectativa de destino, suspensión de funciones)

Capítulo Quinto – De los derechos de los funcionarios

- derechos: desempeñar puesto de trabajo, retribución, respeto derechos, inamovilidad, carrera profesional, protección social.
- Consolidación del complemento de destino.
- vacaciones, permisos y licencias
- provisión de puestos de trabajo. Concurso y libre designación

(**) Adscrito para desempeño de funciones de seguridad y otras no atribuidas a los funcionarios de las Cortes Generales. Permanece en servicio activo en su cuerpo de origen, si bien depende del Presidente y del Secretario General de la Cámara en que preste servicios.

- derechos de sindicación, representación, participación y negociación colectiva (la Junta de Personal y la Mesa Negociadora)

Capítulo Sexto – deberes e incompatibilidades de los funcionarios

- Deber de acatamiento a la Constitución y ordenamiento jurídico
- Jornada de trabajo
- Cumplimiento de las obligaciones, reserva, consideración de trato e imparcialidad política

Capítulo Séptimo - Régimen disciplinario

Capítulo Octavo – Eficacia e impugnación de las resoluciones recaídas en materia de personal.

JUSTICIABILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE PERSONAL.

Con el paso del tiempo y el afianzamiento de unos tribunales de justicia independientes del poder ejecutivo, en el derecho comparado en general se fue poniendo coto a la doctrina de los interna corporis acta y se fue pasando a un régimen de plena justiciabilidad de los actos administrativos de las Cámaras.

Como consecuencia de lo anterior, los actos de aplicación del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, así como las normas o disposiciones que lo desarrollen, son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa (ante el Tribunal Supremo) y pueden ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional cuando violen derechos fundamentales.

III. Conclusiones

El curso es muy enriquecedor para poder entender y compartir cómo funciona el derecho parlamentario en otros países. Dentro de las reflexiones que realicé podría destacar la posible incorporación de un procedimiento de reforma más rígido del artículo 135.

El artículo 135 constitucional establece que se requiere que el Congreso de la Unión acuerde por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. Procedimiento distinto al regulado en el artículo 72.

A pesar de la rigidez que la caracteriza, debemos hacer énfasis en que esto no ha sido impedimento para que haya sido reformada más de 700 veces en sus 106 años. Tal vez, somos más flexibles de lo que creemos que somos.

En los últimos sexenios hemos podido advertir que las políticas públicas que se buscan implementar necesitan un anclaje constitucional. En la actual legislatura hemos visto que varias reformas constitucionales se han frenado precisamente por no cumplir con el requisito de votación; sin embargo, la conformación del Congreso de la Unión no es estática y se modifica constantemente.

La pregunta es si esta facilidad que nos permite reformar y adicionar nuestra Constitución puede implicar un riesgo para el propio carácter rígido del procedimiento.

¿Qué pasaría si las fuerzas políticas vieran al procedimiento rígido como un obstáculo para llevar a cabo sus objetivos? ¿Bastaría llevar a cabo el propio proceso del 135 para modificar nuestro procedimiento de reformas constitucionales por uno mucho más flexible?

Entonces, ¿Deberíamos crear un procedimiento especial para reformar el procedimiento del artículo 135?

En mi opinión, sí. Países como España, Panamá, Cuba, Colombia, entre otros tienen cláusulas en las que incluso agregan la participación por parte de la ciudadanía a través del referendo. Por ejemplo, en Cuba para reformar los derechos, deberes y garantías consagrados en la Constitución, se requiere,

además de la aprobación de las 2/3 de la Asamblea, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los electores en referendo. Mismo caso para Colombia.

En México, la mayoría de las políticas públicas de los gobiernos en turno traen aparejadas reformas constitucionales. No hay una continuidad en programas y políticas previas, sobre todo cuando hay cambio de partido político. Blindar el procedimiento del artículo 135 constitucional es una forma de reforzar la rigidez del propio, además de garantizar la integridad de la propia Constitución.

IV. Anexos

Diploma

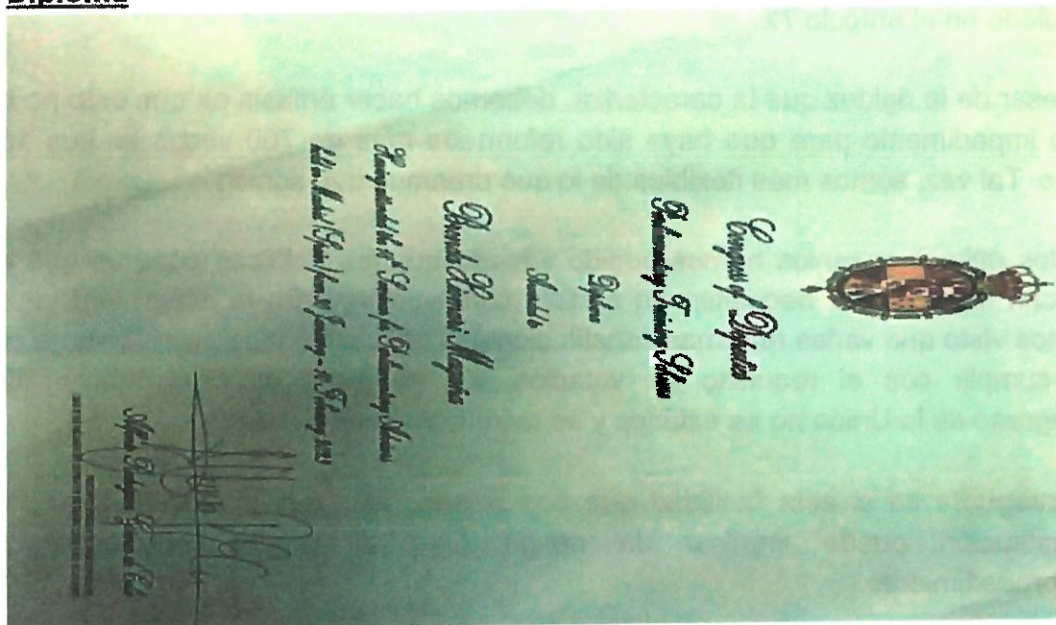


Foto grupal en el Congreso de los Diputados de España.

