

Las Cortes Generales*

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

La responsabilidad de iniciar en el marco de estas Jornadas la exposición de las instituciones constitucionales de gobierno describiendo los rasgos definitorios de las Cortes Generales y, teniendo presente que no se va dedicar una sesión paralela al Gobierno nacional o a otros órganos estatales, hace conveniente dedicar unas palabras iniciales a la idea democrática en la que se asienta el Estado constitucional español; pues va a permitirnos una mejor comprensión del papel constitucional y político de las Cortes Generales. El principio democrático que se formula en el artículo que abre la Constitución parte de la definición del Estado español como un Estado democrático que propugna como un valor superior de su ordenamiento el pluralismo político y en el que la soberanía reside en el pueblo y, en consecuencia, de la voluntad popular emanan los poderes del Estado.

El principio democrático se manifiesta de diferentes formas en cada uno de los Estados democráticos, con unas condiciones mínimas y comunes para los países de nuestro entorno. En el caso español la

* Ponencia presentada a las Jornadas “El ciudadano ante las instituciones públicas (Mundiales, Europeas y Nacionales)”, organizado por CLUB UNESCO DE SEVILLA. El texto ha intentado ser una transcripción fidedigna de la exposición oral, aunque se han añadido algunas tablas para ilustrar algunos de las afirmaciones vertidas.

idea activa de la democracia se garantiza a través de un derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución, como *el derecho que tienen los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*. La voluntad que manifiestan los ciudadanos cuando ejercen su voto se convierte en un Estrado democrático en el origen y el fundamento último de todas y cada una de las decisiones adoptadas por lo poderes públicos; es decir, en un Estado democrático los ciudadanos legitiman el ejercicio del poder y los órganos que ejercen ese poder responden de sus acciones y omisiones ante los ciudadanos. En esta tarea, como manifestación del pluralismo político, según el artículo 6 de la Constitución, los ciudadanos encuentran el apoyo de los partidos políticos.

La legitimación y la responsabilidad de los poderes públicos se convierten en un elemento necesario de todos y cada uno de los órganos superiores del Estado. En el modelo político español sólo un órgano, las Cortes Generales, representan al pueblo español en su conjunto, sus miembros son elegidos periódicamente por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los ciudadanos y responden de sus actuaciones directamente ante los votantes como máximo cada cuatro años.

El resto de los órganos constitucionales más significativos se legitiman y responden ante los ciudadanos a través de las Cortes Generales; es decir, carecen del apoyo democrático directo de los ciudadanos. Así, el Gobierno surge de la voluntad del Congreso de los Diputados, una de las dos Cámaras de las Cortes Generales (arts. 99 y 100 de la Constitución), y el mismo puede terminar con su mandato (arts. 112, 113 y 114 de la Constitución). El Consejo General del Poder Judicial, como órgano de gobierno de ese Poder, desde 1985 sus miembros son elegidos íntegramente por el Congreso de los Diputados y el Senado. Mientras que, por último, dos terceras partes de los Magistrados del Tribunal Constitucional son elegidos por una mayoría especial en las Cámaras de las Cortes Generales y

el otro tercio por el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial (art. 159 de la Constitución).

En consecuencia, como punto de partida del núcleo de esta intervención, se puede afirmar que la pieza clave en la que se sustenta el Estado democrático español, no es otra que nuestro Parlamento, las Cortes Generales. Una vez que se tiene esto claro, se comprenden mejor las características estructurales y funcionales con las que se configuran en el articulado constitucional la institución parlamentaria.

Los principios con los que se define constitucionalmente a las Cortes Generales se extraen de los artículos 66 y 67 de nuestra Norma Fundamental.

En primer lugar, y esto requiere sólo una mínima explicación, las Cortes son un órgano constitucional del Estado, de carácter necesario. La Constitución crea el órgano y define sus rasgos básicos en cuanto a la elección, composición, estructura, funcionamiento y facultades. Mientras que el modelo político diseñado por el constituyente no puede funcionar sin la participación de las Cortes ejerciendo sus funciones. En hipótesis, si las Cortes desapareciesen o dejasen de funcionar, ello daría lugar a una transformación del sistema democrático y del sistema político que mutarían hacia un modelo completamente diferente.

Por explicarlo con un ejemplo extraído del marco normativo constitucional. El artículo 115 de la Constitución establece como válvula de seguridad que cuando el Gobierno disuelve las Cortes, en el mismo decreto de disolución debe convocar las elecciones para formar un nuevo Parlamento. Evidentemente, si el Gobierno obviara ese deber constitucional, con independencia de cómo se califique y cuáles puedan ser las vías para corregir la omisión del ejecutivo, la realidad es que asistiríamos a un bloqueo en el funcionamiento del Estado, quedando sin realizar las funciones atribuidas constitucionalmente a las Cortes, o bien se produciría una mutación constitucional que dejaría sin legitimación democrática a todo el entramado orgánico del Estado.

En segundo lugar, las Cortes se definen como un órgano representativo del conjunto de los ciudadanos, que las forman a través del sufragio directo y universal en procesos electorales de carácter periódico. Las elecciones generales refrescan y actualizan el contenido de la voluntad política de los ciudadanos; las Cortes elegidas más recientemente cuentan con la autoridad de ser las que de una manera más fidedigna representan a los ciudadanos españoles. Esto tiene varias consecuencias; así, por ejemplo, la última redacción de la ley se considera la querida por los ciudadanos y por ello las leyes nuevas tienen capacidad de derogar las más antiguas sobre la misma materia, o los actos, leyes y acuerdos las Cortes disueltas finalizan con ella, salvo que las nuevas Cámaras retomen su tramitación, decidiendo desde que punto deben volver a impulsarse.

La realidad política cotidiana nos demuestra que las elecciones generales en las que se define la composición de las Cortes son las que mayor interés despiertan porque llevan a las urnas a un mayor número de votantes, siendo sus campañas electorales las más seguidas por los medios de comunicación y los ciudadanos.

POBLACIÓN Y VOTO EN ELECCIONES GENERALES

Elección	Población de Derecho	Censo Electoral	Votantes
2008	45.200.737	35.072.209	25.514.671 (75.32)
2004	42.171.064	34.571.831	26.155.831 (75.66)
2000	39.852.651	33.969.640	23.339.474 (68.71)
1996	40.460.055	32.531.833	25.172.058 (77.38)
1993	38.872.268	31.030.511	23.718.816 (76.44)
1989	38.473.418	29.604.055	20.646.365 (69.74)
1986	38.473.418	29.117.613	20.524.858 (70.49)
1982	37.682.355	26.846.940	21.469.274 (79.97)
1979	37.752.323	26.836.490	18.259.192 (68.04)

POBLACIÓN Y VOTO EN ELECCIONES LOCALES

Elección	Población de derecho	Censo electoral	Votantes
2007	44.701.994	35.153.752	22.243.377 (63.27)
2003	41.823.428	34.386.462	23.270.072 (67.67)
1999	39.840.048	33.585.957	21.491.984 (63.99)
1995	40.224.280	31.953.812	22.324.852 (69.87)
1991	39.887.140	30.223.384	18.973.514 (62.78)
1987	38.473.418	28.442.348	19.744.334 (69.429)

Fuente: Ministerio del Interior

Como demostración basta con una simple comparación de los datos de participación en las elecciones generales y en aquellas otras en las que se convocan también a todo el cuerpo electoral nacional, las elecciones municipales. La diferencia entre los votantes de una y otras cuando están próximas (1986/1987, 1993/1991, 1996/1995, 2000/1999, 2004/2003 y 2008/2007) siempre arroja un saldo favorable a las generales que oscila entre cerca del millón (1986/1987) a los más de 5 millones (1993/1991). En las elecciones más recientes, las generales de 2008, se acercaron a las urnas 25.514.671, algo más de tres millones de votantes si se contraponen con las municipales de un año antes.

En tercer lugar, las Cortes se configuran como un órgano compuesto, al encontrarse integrado por dos Cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado. El modelo bicameral español se ha configurado como un modelo democrático, con dos Cámaras básicamente elegidas por sufragio por el mismo cuerpo político, en el que la voluntad de una de las Cámaras (el Congreso de los Diputados) prevalece sobre la otra en caso de conflicto y que funcionalmente desempeña funciones de las que carece el Senado.

Esta característica deja al descubierto una de los puntos débiles en nuestro modelo parlamentario en la medida que el papel de la Segunda Cámara continúa siendo incierto tras más de treinta años de práctica constitucional. El artículo 69 de la Constitución define al Senado como “Cámara de representación territorial”; pero, ni por la forma de designar a sus miembros, ni por las competencias que desempeña se diferencia del Congreso de los Diputados. Por lo tanto, hemos contado y seguimos contando con una Segunda Cámara que repite la labor del Congreso, retrasando el proceso de toma de decisiones, que no se justifica por aportar una visión territorial o autonómica a los asuntos del Estado y que actúa, como las Cámaras decimonónicas, “enfriando” o corrigiendo los acuerdos parlamentarios.

La realidad es que tanto la doctrina como las fuerzas políticas coinciden en la necesidad de modificar la composición y las funciones del Senado; pero estos últimos no llegan a ponerse de acuerdo sobre el futuro modelo y sobre el momento oportuno para realizar la correspondiente reforma de la Constitución

En cuarto lugar, las Cortes se organizan también como un órgano complejo. La voluntad de las Cortes surge de la suma de los acuerdos de cada una de las Cámaras y las decisiones de las Cámaras se configuran mediante actos parciales tomados por el entramado en el que se organiza cada ente. Los órganos en los que se divide cada Cámara (Mesa, Comisiones, Junta de Portavoces y Pleno) se configuran y funcionan de diferente manera respetando la pluralidad política que se deriva de la composición de la Asamblea legislativa, según como la ha construido el voto de los ciudadanos.

En quinto, y último lugar, las Cortes, cada una de sus Cámaras, continúan siendo órganos colegiados o colectivos, integrados por parlamentarios electos, los diputados y los senadores, que con su voto y mediante el criterio de la mayoría toman los acuerdos propios de la institución parlamentaria.

La composición de las Cortes debe ser como un mapa a escala de la división política de la sociedad española. Evidentemente,

la reducción siempre supone una simplificación; pero garantiza que sean los representantes de las corrientes políticas mayoritarias del país las que sobre el principio democrático de la mayoría tomen las decisiones fundamentales para el desarrollo de la vida estatal.

Esta última nota constitucional nos lleva a la reflexión con la que deseo cerrar mi intervención, al tema de las funciones que tienen asignadas las Cortes en la norma fundamental y el rol que realmente desempeña la institución parlamentaria en el modelo político español.

Las funciones básicas de las Cortes se enumeran en el apartado segundo del artículo 66 de la Constitución: la aprobación de las leyes y los presupuestos del Estado, el control de la actuación política del Gobierno y todas las demás facultades que de una manera casuística les atribuye el articulado constitucional. Funciones, sin duda, capitales para el funcionamiento del Estado.

La ley, hasta que la Constitución se impuso como norma superior, asumía el papel de norma fundamental en la organización del funcionamiento del Estado y de la sociedad y era obra del Parlamento, el órgano de representación nacional. La Ley, se decía, era la encarnación de la voluntad general. Hoy en día, la Ley ha perdido su pedestal; continúa siendo una fuente del derecho esencial, pero su autor ha perdido la posición predominante de la que gozaba durante el siglo XIX y parte del siglo XX. En cuanto a la facultad de aprobar los presupuestos del Estado sirvió para imponer el control político del Parlamento sobre el Gobierno, en la medida que permitía evaluar y decidir sobre las parcelas de la realidad social en la que se iban a realizar gastos y como se debían priorizar en un ejercicio anual; la negación del apoyo a los presupuestos era una forma de hacer efectiva la responsabilidad del gobierno y propiciar su salida.

PRODUCCIÓN NORMATIVA DEL ESTADO
(Desglose por Legislaturas)

Legislatura	Leyes	Decretos-leyes	Decretos Legislativos
I (1979-1982)	191	73	2
II (1982/1986)	207	40	17
III (1986/1989)	121	20	18
IV (1989/1993)	135	30	6
V (1993/1996)	147	40	5
VI (1996/2000)	220	56	1
VII (2000/2004)	192	42	12
VIII (2004/2008.)	167	52	6
Totales	1380	353	67

Fuente: Congreso de los Diputados

Ambas realidades siguen latiendo en la atribución de esas competencias a las Cortes Generales. Pero se asiste a una importante erosión de la capacidad de decisión de las Cortes en ambos campos. En el marco de la creación de la Ley, por un lado, la Constitución ofrece ventajas al Gobierno en la tramitación de las leyes y más del noventa por ciento de las leyes que aprueban las Cortes en cada legislatura. proceden de iniciativas gubernamentales y, por otro lado, el Gobierno, autorizado por la Constitución, concurre en la competencia del legislador creando normas con rango de ley en casos de extraordinaria y urgente necesidad.

El control del catálogo legislativo, la conversión del Decreto-Ley en una forma casi ordinaria de creación de normas junto a la Ley y la potestad de dirigir la política del Estado han convertido al Gobierno en el órgano preponderante en el sistema político español. Pero las Cortes Generales continúa siendo el órgano representativo del que procede toda la legitimidad del Estado y en esa tarea no puede ser sustituido por ninguno de los otros configurados en la Constitución.