

EL PARLAMENTO COMO ÓRGANO DE CONFIGURACIÓN DE LA VOLUNTAD LEGISLADORA

Ana María Pastor Julián

Vicepresidenta Segunda del Congreso de los Diputados

Me van a permitir que comience con una aproximación al concepto de Democracia y Parlamentarismo así como a su origen histórico para luego afrontar el parlamentarismo español a lo largo del articulado de nuestra Constitución Española y la importancia de la sociedad civil.

1. INTRODUCCIÓN: PARLAMENTO Y SOCIEDAD CIVIL

A. Origen hispánico de la democracia y del parlamentarismo

Todos hemos oído hablar que la **Democracia y el Parlamentarismo tienen su origen en Inglaterra.**

Esto no es del todo así. Es en la Edad Media cuando se inicia la participación popular en la gestión de la “*res pública*” junto con la realeza.

El primer antecedente parlamentario español está reconocido en las **Asambleas** reunidas en León hacia el año 974, que cristalizaron después en las Cortes (Siglo XI), denominación que aún se conserva, y de ahí que **el primer Parlamento se convoca en la península en 1188**, mientras la famosa Carta Magna inglesa data de 1215, siguiéndole en Alemania la de la casa de Hohenstaufen en 1232.

Estas asambleas o parlamentos se adelantaron en seis siglos al parlamentarismo inglés (Carta Magna, 1215).

Dichas conquistas del pueblo se debieron a la organización política que adquirieron las ciudades libres que surgieron tras la dominación árabe, bajo el régimen comunal de elección directa de regidores, alcaldes y del jefe de la milicia o alguacil mayor, los que constituían el concejo comunal, reunido en el Ayuntamiento.

Los primeros textos que otorgaban fueros (derechos) y son el origen del derecho foral se conocen con el nombre de **Cartas Pueblas**.

Las Cortes de Cádiz.

Fue la Asamblea constituyente inaugurada en San Fernando el 24 de septiembre de 1810 y posteriormente trasladada a Cádiz (Andalucía) hasta 1814 durante la Guerra de la Independencia Española.

La tarea de las Cortes de Cádiz fue crear un cuerpo legislativo de carácter **liberal** sobre el que crear un **nuevo orden social** que acabara con la sociedad estamental que había caracterizado a España hasta ese momento.

El producto de esta labor fue la Constitución de 1812, llamada «*La Pepa*» pues se promulgó en la festividad de San José.

Esta constitución fue el **primer texto constitucional con el que contó España**.

En las Cortes de Cádiz estaban **representados los tres estamentos**. Los liberales, los conservadores y los burgueses que sustituyeron a algunos representantes conservadores al no poder acceder a Cádiz por la ocupación francesa.

Las Cortes crearon un **nuevo sistema político basado en el principio de la soberanía nacional**, con la **monarquía como forma de gobierno, pero con división de poderes**. Tanto el Rey como las Cortes poseían la facultad para crear leyes de forma conjunta. Además, **se reconocían derechos** como la libertad de imprenta, la igualdad jurídica, la inviolabilidad del domicilio, etc.

Después de esta breve introducción histórica pasamos a ver algunos de los aspectos más destacables del Parlamento en la sociedad española de hoy.

2. LAS CORTES EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

A. División de Poderes

La **Constitución española** de 1978, siguiendo el principio de división de poderes expuesto por Montesquieu, define y regula los tres poderes básicos: legislativo, ejecutivo y judicial.

El primero se encomienda a las Cortes Generales, el segundo al Gobierno de la Nación y el tercero a los Tribunales de Justicia.

Según la configuración derivada de la Constitución, las Cortes Generales son un órgano complejo de naturaleza representativa, deliberante, inviolable y continua.

B. Poderes y potestades de las Cortes Generales

Las Cortes Generales, en tanto que representantes del pueblo español, poseen una serie de poderes y potestades que les vienen atribuidas por la Constitución y que no podrían residenciarse legítimamente en otra institución debido a su propia naturaleza y a la condición de España como un Estado social y democrático.

B.1. Poder Legislativo

Tradicionalmente las Constituciones monárquicas que ha tenido España han dejado sentado el principio de que ***la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.***

El poder legislativo es una de las tres facultades y funciones primordiales del Estado (junto con el poder ejecutivo y el judicial), que consiste en la aprobación de normas con rango de ley.

Las **Cortes Generales** ejercen este poder de forma conjunta, tramitando y votando sucesivamente las proposiciones de Ley que elabore cualquiera de ellas y tramitando y votando primero el Congreso y luego el Senado los proyectos de Ley que remita el Gobierno de la Nación o las iniciativas ciudadanas.

En caso de que el Senado enmiende o vete un proyecto o proposición de ley, éste es devuelto al Congreso y puede ser aceptado por mayoría simple o ratificado en su redacción original por mayoría absoluta, si bien transcurridos dos meses desde la interposición del veto será suficiente también la mayoría simple.

El poder legislativo tiene un único límite: el marco constitucional.

En virtud del principio de jerarquía normativa, las leyes no pueden resultar contrarias a la letra o el espíritu de la Constitución, y en tal caso el Tribunal Constitucional podrá declarar su nulidad.

Recurso inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados.

Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad:

- a. Los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes Orgánicas.
- b. Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley. En el caso de los Decretos Legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número seis del artículo 82 de la Constitución.
- c. Los Tratados Internacionales.
- d. Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.

- e. Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado b respecto a los casos de delegación legislativa.
- f. Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerara, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de estas.

Asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley, Decreto Legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de Orgánica o Norma Legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido.

La declaración de inconstitucionalidad podrá promoverse mediante:

- a. El recurso de inconstitucionalidad.
- b. La cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales.

El recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley podrá promoverse a partir de su publicación oficial.

Están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, Orgánicas o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, Tratados Internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales:

- a. El Presidente del Gobierno.

- b. El Defensor del Pueblo.
- c. Cincuenta diputados.
- d. Cincuenta senadores.

Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados los órganos Colegiados Ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto.

El recurso de inconstitucionalidad se formular dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley impugnado mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional, en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados, concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido.

No obstante, es importante señalar que **las leyes gozan de presunción de constitucionalidad mientras el Tribunal Constitucional no declare lo contrario** y que la validez de las leyes, una vez aprobadas por las Cortes Generales y sancionadas por el Rey, no puede ser cuestionada ni combatida en los Tribunales ordinarios.

Ambas Cámaras tienen la iniciativa de las Leyes, pero el Senado debe remitir al Congreso para su tramitación los proyectos de Ley que tome en consideración, por lo que queda como Cámara de segunda lectura; puede enmendar o vetar los proyectos de Ley aprobados por el Congreso de los Diputados, pero éste puede levantar el veto o rechazar las enmiendas por mayoría absoluta, o bien por mayoría simple una vez transcurridos dos meses.

B.2. Potestad tributaria

En virtud del principio tradicional de que el Rey sólo podía imponer tributos con el consentimiento de las Cortes, el constitucionalismo español ha reservado siempre a éstas la facultad de imponer gravámenes y cargas sobre la Nación.

No se puede exigir el pago de contribución que no haya sido votada y autorizada por las Cortes Generales.

Las Cortes Generales actualmente ejercen esta potestad a través de leyes especiales, en virtud de las cuales se gravan bienes y derechos tan variados como el alcohol, el tabaco, los hidrocarburos, el patrimonio de las personas y las rentas y beneficios de trabajadores y empresas.

B.3. Potestad presupuestaria

Esta potestad de las Cortes Generales comprende la facultad de realizar asignaciones de los fondos del erario público y supone la obligación de cualquier otra autoridad o funcionario público de contar con su autorización expresa para realizar gastos con cargo al presupuesto del Estado.

La única excepción a este principio es el privilegio constitucional del Rey de recibir una cantidad global de los presupuestos generales del Estado, que por tanto no puede estar dividida en partidas y no puede ser fiscalizada o controlada, y la cual el Rey tiene el derecho de distribuir como juzgue más oportuno.

B.4. Potestades de control de la acción política del Gobierno

Las Cortes Generales impulsan y controlan la acción del Gobierno mediante preguntas e interpelaciones y dirigen su acción en un determinado sentido mediante resoluciones y proposiciones no de Ley, a las cuales el Gobierno debe sujetarse en virtud del principio de responsabilidad del Ejecutivo ante el Legislativo (principio parlamentario).

1) Formas de control parlamentario: Preguntas, interpelaciones y mociones

- La **pregunta** constituye un elemento relevante de control y de información. Surgió en Inglaterra y consiste en solicitar aclaraciones al Gobierno para saber si un hecho es cierto, si una información ha llegado

al gobierno, o si es exacta, si el Gobierno ha adoptado o va adoptar medidas en orden a determinadas cuestiones.

El Gobierno tiene un determinado tiempo para contestar las preguntas y cuando no lo hace, se recurre a la **petición de amparo** en la que se insta al Gobierno a contestar.

- Las **interpelaciones** constituyen el medio normal, más amplio y enérgico de fiscalización.
- Las interpelaciones son de origen francés y difieren de las preguntas en cuanto a que la petición de aclaraciones se refiere específicamente a la conducta o intenciones de un ministro o de todo el gabinete y van destinadas a determinar un debate sobre la orientación política seguida. Se diferencia de la pregunta por dos aspectos, la interpelación implica una crítica a la conducta tanto por acción como por omisión del gobierno o de sus miembros.
- También difiere en cuanto a su procedimiento, la interpelación puede de lugar a una moción, que se somete a votación y de ser aprobada, obliga al Gobierno a actuar de acuerdo con el texto aprobado. La pregunta tiene un alcance mucho más limitado.
- Las mociones es el procedimiento por el que un parlamento (el poder legislativo) puede exigir la responsabilidad política al poder ejecutivo.

De gran importancia en los sistemas parlamentarios, en los que es el parlamento quien elige al Presidente del Gobierno, pudiendo a través de la **moción de censura** forzar su sustitución.

La moción de censura parte de la oposición, normalmente ante un episodio de crisis política que haya provocado la pérdida del respaldo parlamentario mayoritario a la acción del gobierno.

En España la **moción de censura es constructiva**: el grupo del Parlamento que eleva la moción de censura propone a su vez un nuevo Presidente del

Gobierno, con un programa político propio. De esta forma, la elección no es solamente si se mantiene la confianza en el Presidente, sino si se le daría en cambio al que ha sido propuesto en la moción.

Según el artículo 113 CE, el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política al Gobierno por la vía de la adopción, por mayoría absoluta, de la moción de censura, que tiene que ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y ha de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

Entre la presentación de la moción de censura y su votación tienen que pasar al menos cinco días.

Dentro de los dos primeros días se pueden presentar mociones alternativas.

En el caso de no aprobarse, quienes la hayan propuesto, no podrán presentar otra dentro del mismo periodo de sesiones. Si el Congreso aprueba la moción de censura el Gobierno presentará su dimisión al Rey, y se nombrará al candidato incluido en la moción.

Es la nota de la inclusión de un candidato en la moción de censura por lo que se le conoce como moción de censura constructiva.

2) Comisiones de investigación

Las **comisiones de investigación** se configuran como una lógica consecuencia de la actividad fiscalizadora o de control de las Cortes. Su objetivo es recoger la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público que pueda servir, para una posterior resolución de las Cortes o para exigir responsabilidades al ministro correspondiente.

Las Comisiones de Investigación elaborarán un plan de trabajo y podrán nombrar Ponencias en su seno y requerir la presencia de cualquier persona para ser oída.

Las conclusiones de la comisión no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. Son por tanto, decisiones políticas sin efectos legales.

Se llevan al Pleno, donde, si no se respaldan, no tendrán mucha utilidad.

Casos más sonados: atentados 11 Marzo.

3) Cuestión de confianza y censura

El Congreso de los Diputados tiene además encomendada la función de sostener al Gobierno, expresando el otorgamiento y retirada de la confianza de las Cortes Generales en él, lo que lleva a cabo mediante la votación de investidura del Presidente de Gobierno y mediante mociones de censura y cuestiones de confianza.

La pérdida de la confianza del Congreso de los Diputados obliga al Gobierno a presentar su dimisión al Rey.

C) Garantías constitucionales de las Cortes Generales

C.1. Garantías de las Cámaras

En garantía del libre ejercicio de sus funciones, la Constitución declara que "las Cortes Generales son inviolables".

La **inviolabilidad** de las Cortes Generales supone que las Cortes disponen de protección jurídico – penal frente a toda interferencia o coacción que pudieran sufrir en su actividad y no pueden ser allanadas ni quebrantadas por ninguna autoridad o particular, por lo que son jurídicamente inatacables.

C.2. Períodos de Sesiones

La Constitución prevé dos períodos ordinarios de sesiones para la reunión de las Cámaras: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo de febrero a junio; también podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del

Gobierno, de la **Diputación Permanente** o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de ellas.

La **Diputación Permanente** es el Órgano constituido en cada una de las Cámaras de las Cortes Generales, o quien ejerza el poder legislativo, para cumplir las funciones del mismo mientras se encuentra cerrado el periodo de sesiones.

Esta compuesta por un mínimo de 21 miembros, que representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

A la Diputación Permanente les corresponden las siguientes funciones:

- Solicitar la reunión de las Cámaras en sesión extraordinaria.
- Asumir las facultades que correspondan a las Cámaras en materia de decretos-leyes y de estados de alarma, excepción y de sitio, en caso de que aquellas hubieran sido disueltas o hubiere expirado su mandato.
- Velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas.

Expirado el mandato, o en cese por disolución, las Diputación Permanente seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.

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

Fuera de las reuniones reglamentariamente previstas en conformidad con la Constitución, las reuniones de parlamentarios no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.

C.3. Garantías de Senadores y Diputados

Para garantizar la libertad individual de acción de los miembros de las Cortes Generales, la Constitución establece que "nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso", a fin de facilitar la

dedicación más completa posible a las tareas parlamentarias por parte de los representantes del pueblo.

La garantía de dicha libertad individual continúa con la prohibición de que los miembros de las Cortes Generales estén ligados por mandato imperativo, es decir, pueden opinar y votar libremente según su propio criterio aun cuando resulte contrario a los deseos de sus respectivos partidos políticos y de los electores.

Por último, dicha garantía se completa con la **inviolabilidad** constitucional de los Senadores y Diputados por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones; con la **inmunidad** procesal que impide su detención salvo caso de flagrante delito y su inculpación o procesamiento sin previa autorización de la Cámara respectiva; con su **aforamiento ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo**; y con el reconocimiento del derecho a percibir una asignación, que será fijada por la respectiva Cámara.

D) Composición de las Cámaras

D.1. El Senado

El Senado es la Cámara de **representación territorial**, en la que se combina la representación de las Comunidades Autónomas y de las provincias.

- Cada Comunidad Autónoma designa un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, correspondiendo la designación a la Asamblea Legislativa o al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, según lo establecido en el respectivo Estatuto de Autonomía.
- En cada provincia se eligen cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, según la ley electoral;
- en las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituye 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 uno de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma;

- las poblaciones de Ceuta y Melilla eligen cada una de ellas dos Senadores.

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

D.2. El Congreso de los Diputados

El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados (actualmente 350), elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

A efectos de la elección de Diputados **la circunscripción electoral es la provincia**, estando Ceuta y Melilla representadas cada una de ellas por un Diputado.

La ley electoral distribuye el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

La elección se verifica en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional, siguiendo el **sistema D'Hondt que permite evitar fraccionamientos inconvenientes para la estabilidad de la Cámara**.

El **sistema de D'Hondt** es una fórmula electoral utilizada para repartir los escaños de un parlamento o congreso, de modo aproximadamente "proporcional" a los votos obtenidos por las candidaturas.

Aunque sobre todo es conocido en el ámbito de la política, este sistema puede servir para cualquier tipo de distribución proporcional.

Entre otros países, se utiliza en Argentina, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chile, Colombia, Croacia, Ecuador, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Guatemala, Irlanda, Israel, Japón, Países Bajos, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, Suiza, Turquía, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El Congreso es elegido por cuatro años, de manera que el mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Las elecciones tienen lugar entre treinta y sesenta días desde la terminación del mandato, sea por expiración o por disolución. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

La Mesa del Congreso como Órgano de Gobierno.

La **mesa del Congreso** es el órgano rector y de representación colegiada de la Cámara de los partidos políticos que forman parte del Congreso.

Está integrada por el Presidente del Congreso, que la preside las sesiones y 4 vicepresidentes y 4 secretarios, asistidos por Letrados de Cortes y asesorada por el Secretario General.

Todos ellos son elegidos por la Cámara al comienzo de la legislatura, utilizando un sistema que favorece su distribución entre distintos grupos parlamentarios.

A la Mesa le corresponde el gobierno interior y la organización del trabajo parlamentario.

Asume la elaboración del presupuesto del Congreso, la dirección y control de su ejecución, la ordenación de gastos y diversas competencias en materia de personal.

En cuanto a la organización del trabajo parlamentario, le compete la programación de las líneas generales de actuación de la Cámara, la coordinación de los trabajos de sus distintos órganos, la calificación sobre los escritos y documentos parlamentarios, la decisión sobre su admisibilidad y procedimiento de tramitación y otras funciones previstas en el Reglamento.

D.3. Pleno y Comisiones

El funcionamiento de las Cámaras tiene lugar en Pleno y en Comisiones, con las limitaciones y salvedades establecidas en la Constitución (por ejemplo, en los casos de leyes orgánicas y tratados internacionales).

El **pleno** es la reunión de todos los miembros de una Cámara, bajo la presidencia de su respectiva Mesa.

Las **comisiones** son un grupo de trabajo permanente o constituido con una finalidad particular, encargada de la discusión e informe especializado de un proyecto de ley o un tema sometido a su conocimiento.

Estos grupos de trabajo se dividen en especialidades de acuerdo a lo señalado en las respectivas Constituciones, leyes reguladoras del funcionamiento del Congreso o Parlamento, o en los reglamentos internos de las cámaras legislativas.

Cada rama del Congreso tiene el número de comisiones que sus respectivos reglamentos establecen son cada una de las secciones operativas en que se dividen los diputados o senadores, bajo la dirección de una Mesa propia.

Numero comisiones parlamentarias en la IX legislatura:

- permanente legislativas – 19
- permanentes no legislativas – 6
- no permanentes – 2
- mixtas permanentes – 4
- mixtas no permanentes – 2

Comisiones Permanentes Legislativas

- Comisión Constitucional
- Comisión de Asuntos Exteriores
- Comisión de Justicia
- Comisión de Interior
- Comisión de Defensa
- Comisión de Economía y Hacienda
- Comisión de Presupuestos
- Comisión de Fomento
- Comisión de Educación y Deporte
- Comisión de Trabajo e Inmigración
- Comisión de Industria, Turismo y Comercio
- Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca
- Comisión de Política Territorial
- Comisión de Cultura
- Comisión de Sanidad, Política Social y Consumo
- Comisión de Vivienda
- Comisión de Ciencia e Innovación
- Comisión de Igualdad
- Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Comisiones Permanentes no Legislativas

- Comisión de Reglamento
- Comisión del Estatuto de los Diputados
- Comisión de Peticiones
- Comisión para las políticas integrales de la discapacidad
- Comisión Consultiva de Nombramientos
- Comisión de control de los créditos destinados a gastos reservados

Comisiones no Permanentes

- Comisión no perm. seguimiento y evaluación acuerdos Pacto de Toledo
- Comisión no perm. Seguridad Vial y Prevención de Accidentes de Tráfico

Comisiones Mixtas Permanentes

- Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas
- Comisión Mixta para la Unión Europea Ponencia sobre marco presupuestario Unión Europea 2013-2020 (154/14)
- Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo
- Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas Ponencia sobre Tratamiento y Atención en Drogodependencia (154/7)

Comisiones Mixtas no Permanentes

- Comisión Mixta control parlam. de la Corporación RTVE y sus sociedades
- Comisión Mixta no permanente para el estudio del cambio climático Ponencia estudio elab. Informe Comisión Mixta cambio climático(154/17)

Elecciones generales en España 2008.

Partido	Portavoz	%	Dif.	Escaños	% Esc.	Dif.
	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	José Antonio Alonso	43,87	+1,28	169	48.29 +5
	Partido Popular (PP)	Soraya Sáenz de Santamaría	39,94	+2,23	154	44.0 +6
	Izquierda Unida (IU) - Iniciativa per Catalunya Verds (ICV)	Gaspar Llamazares	3,77	-1,19	2	0.57 -3
	Convergència i Unió (CiU)	Josep Antoni Durán i Lleida	3,03	-0,20	10	2.86 =
	Partido Nacionalista Vasco (EAJ/PNV)	Josu Erkoreka	1,19	-0,44	6	1,71 -1
	Unión Progreso y Democracia (UPyD)	Rosa Díez	1,19	+1,19	1	0.29 +1
	Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	Joan Ridao	1,16	-1,36	3	0.86 -5
	Bloque Nacionalista Galego (BNG)	Francisco Jorquera	0,83	+0,02	2	0.57 =
	Coalición Canaria (CC)	Ana Oramas	0,68	-0,23	2	0,57 -1
	Nafarroa Bai (Na-Bai)	Uxue Barkos	0,24	=	1	0.29

3.- PARLAMENTO Y GOBIERNO

Reflexión.

Algunos constitucionalistas, dicen que el Parlamento está en una doble versión en crisis:

- 1) crisis de representación, no representando bien la voluntad popular
- 2) crisis de legitimidad, las actuaciones de los ciudadanos no son reconocidas ni aceptadas por los ciudadanos

Algunos opinan que estaríamos presenciando el repliegue de la institución parlamentaria que dejaría sus funciones en manos de los partidos que extienden su dominio y poder.

Pero más allá de estas reflexiones, el Parlamento es la gran institución legisladora por antonomasia. Por ello, **la función legislativa es la más importante.**

Es la más importante desde el punto de vista práctico. Es la función encomendada a Congreso y Senado por el Art- 66.2 de la CE.

En buena parte, la realidad es que el Parlamento sólo ratifica lo que le viene dado desde el Gobierno.

El Parlamento se encarga de ratificar las propuestas legislativas del Gobierno, dando cobertura formal y legitimada a decisiones tomadas fuera de él.

Hay algunos supuestos en los que esta “sumisión” del Parlamento al Gobierno es real, como por ejemplo:

- elaboración presupuesto generales
- rechazo de Gobierno de cualquier proposición de ley del Parlamento contraria a previsiones presupuestarias.
- ausencia de debate real sobre proyectos de ley del Gobierno

El Parlamento recuperaría en gran medida su función de legislar si fuera obligatorio un debate previo de totalidad de los proyectos de ley del Gobierno, (casos de delegación legislativa plena en comisiones) puesto que en estos proyectos no hay un debate plenario final.

Pero esto son consideraciones que no escapan a la estructura establecida en el texto Constitucional español que deja claras las funciones del Parlamento, un **parlamentarismo imperfecto**, el español, al primar la importancia del Congreso (Cámara Baja) frente al Senado (Cámara Alta).

3) SOCIEDAD CIVIL Y CORTES GENERALES

Uno de los pilares de la Democracia es la **representación indirecta** de los ciudadanos.

Los Diputados y Senadores representan al pueblo español, que es titular de la soberanía.

La democracia indirecta tiene múltiples ventajas frente a la democracia directa pues aleja las decisiones políticas de impulsos populistas, evita la imposición de grupos de poder y facilita la toma de decisiones.

Dicho esto, también debemos afirmar que la **participación reglada de la sociedad en las decisiones políticas permite mejorar la calidad democrática de una Nación.**

Cada vez se da una mayor importancia a la conocida como “**democracia participativa**” en la que los ciudadanos pueden participar – no sólo en las decisiones de órganos del Estado, también medios de comunicación, asociaciones - así como presentar sugerencias o reclamaciones en los mismos y que, cada vez más, se tienen en cuenta para la mejora de la prestación de servicios y atención ciudadana.

La **Democracia participativa** se refiere por tanto a las formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa.

(Siempre teniendo en cuenta que es un modo de participación complementario y subsidiario de la representación política a través del Parlamento).

Puede definirse como **un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas.**

Se manifiesta usualmente por medio de referendos por los que los representantes consultan a la ciudadanía o por medio de iniciativas de consulta que los ciudadanos presentan a los representantes.

Así, nuestra Constitución crea **cauces a la participación ciudadana** que no desvirtúa la representación del pueblo por las Cortes.

La **iniciativa popular** se refiere a la posibilidad amparada en la Constitución de que las personas presenten peticiones, avalada por sus firmas, para que se tome a consideración política un determinado asunto público, como puede ser una reforma de un estatuto o una ley, o incluso una enmienda constitucional.

El procedimiento ordinario de elaboración y aprobación de las leyes, establecido en la Constitución española, para la **iniciativa popular serán necesarias 500.000 firmas acreditadas.**

Sin embargo, estas iniciativas, tienen una serie de limitaciones:

- No pueden reformar ley Orgánica alguna, ni regular materia propia de ley Orgánica, lo que excluye el Código Penal, los Estatutos de Autonomía, la Ley Electoral, la del Defensor del Pueblo, la del Tribunal Constitucional, la de

Educación, la del Derecho de Reunión, la de Libertad Sindical, la de Libertad Religiosa, la de Partidos Políticos, etc

- No pueden reformar ley tributaria alguna, lo que excluye la Ley General Tributaria, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, la Ley sobre el IRPF, la Ley del IVA, etc
- No pueden reformar ley alguna de carácter internacional.
- Partiendo de dichas iniciativas no puede elaborarse ley alguna referente a la prerrogativa de gracia, el indulto, que según el artículo 62.i de la Constitución corresponde al Rey, con arreglo a la Ley.
- No pueden reformar ni el Consejo Económico y Social, ni los parámetros de redistribución de la riqueza, ni la armonización entre regiones, ni la planificación de la actividad económica; tampoco pueden proponerse los Presupuestos Generales del Estado ni enmiendas a éstos.
- Además, según el artículo 166 de la Constitución, sólo puede reformarse la Constitución por los apartados 1 y 2 del artículo 87, por lo que la ILP queda excluida como vehículo para la reforma constitucional.

A lo largo del periodo democrático español iniciado en 1978, tan sólo nueve ILP han pasado el filtro de la Mesa del Congreso, mientras que únicamente una Iniciativa Legislativa Popular ha sido aprobada por el Pleno, relativa a la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal.

También cabe la posibilidad de presentar iniciativas legislativas en los diferentes parlamentos autonómicos. En este caso, los diversos Estatutos de autonomía recogerán las condiciones exigidas para ello. Los posibles plebiscitos para su aprobación habrán de ser autorizados por el Gobierno Central.

La iniciativa puede ser directa o indirecta.

- **Directa**, la presentación de la iniciativa desemboca en un referéndum para aprobarla o rechazarla.

- **Indirecta**, la petición es tomada en consideración por el legislativo, quien decide si se convoca o no el correspondiente referéndum.

En estos casos la Comisión promotora presenta a la Mesa del congreso la "proposición de ley".

CONCLUSIÓN.

La Democracia es una forma de organización política, cuya característica predominante es que **la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo.**

La Democracia es una forma de gobierno, de organización del Estado, en la cual las **decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad a los representantes.**

En sentido amplio, la Democracia es una **forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.**

La Democracia, definida a partir de la clásica clasificación de las formas de gobierno realizada por **Platón** primero y **Aristóteles** después se ha convertido en prioritaria en nuestras vidas porque todos los que hoy somos representantes de partidos políticos y, como yo, miembros de la Mesa del Congreso de los Diputados somos - en definitiva - elegidos por los ciudadanos en nuestras propias circunscripciones y a ellos les debemos la más importante consideración.

La **acción política**, como *el arte de posible lo necesario*, está al servicio de los ciudadanos y la Democracia es el modo más pleno de llevar a cabo esta premisa.