

# La función de impulso político de los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales

Sumario: I. DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO.—II. LAS MANIFESTACIONES DEL IMPULSO POLÍTICO Y EL PAPEL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—2.1. Los planes, programas y comunicaciones del Gobierno.—2.2. Las propuestas de resolución y las proposiciones no de ley.—2.3. Las mociones.—2.4. La comparecencia del Gobierno ante el Parlamento y las sesiones informativas.—2.5. La coordinación, autorización y aprobación de actuaciones.—2.6. Elección de titulares de otros órganos institucionales.—2.7. Otros mecanismos.—III. CONCLUSIONES.

## I. DELIMITACIÓN DE NUESTRO ESTUDIO

Mucho tiempo se lleva hablando de una crisis de la institución parlamentaria, de la necesidad de que el Parlamento encuentre su lugar en unas democracias marcadas por la preponderancia del Poder ejecutivo y por la omnipresencia de los partidos políticos en la vida institucional. La mejor forma de analizar este juicio convertido en una suerte de aserto unánime es la de atender a sus funciones.

Se remarca que la función por excelencia del Parlamento, la función legislativa, hoy día se encuentra postergada por la creciente complejidad del ordenamiento jurídico, las exigencias de los pactos políticos, el aumento de los centros de producción normativa con una notable actuación de la Unión Europea, la progresiva complejidad social, la dirección del proceso por parte del ejecutivo y la participación de los agentes sociales y económicos como grupos de presión. Nada debemos añadir respecto a la función presupuestaria en cuanto que no supone sino una concreción de la función legislativa,

---

\* Letrado de las Cortes Generales. Es de justicia agradecer a mi compañero en el Congreso de los Diputados, Ignacio Carbajal Iranzo, Letrado de las Cortes Generales, su inestimable colaboración en todo lo referido a la realidad diaria de la Cámara Baja, sin la cual muchos de los datos recogidos en este artículo no se hubieran podido plasmar.

con independencia de que siga siendo catalogada como la ley más importante del año. La función de control sí mantiene su importancia, especialmente cuando estamos ante la forma de gobierno parlamentaria; y sus instrumentos ordinarios, tales como las preguntas, orales o escritas; las interpelaciones, sobre una cuestión de política general; las comparecencias en Comisión, a solicitud de las Comisiones parlamentarias; son los que gozan de una mayor repercusión, aunque en muchas ocasiones se señala injustamente que esta función no es sino una modalidad de una democracia mediática en la que el Parlamento actúa como caja de resonancia del debate político. Hasta aquí habríamos hecho referencia a todas las funciones que expresa y nominativamente la Constitución española atribuye a las Cortes Generales en su artículo 66.2.

Sin embargo, y a pesar de la omisión constitucional, existe una última función de naturaleza general que hoy desempeñan nuestros Parlamentos y que constituye una gran parte de su quehacer diario: la función de dirección, orientación o impulso político; en definitiva, lo que la doctrina italiana, a quien se atribuye la maternidad de la construcción teórica, ha denominado la función de *indirizzo* político. El concepto de *indirizzo* político surge dentro del movimiento fascista italiano. Las teorías fascistas asumieron la idea de que el Gobierno contaba con un ámbito político de actuación propio, al margen de la ley, pero desprendieron este ámbito de la función ejecutiva y le asignaron el rango de función autónoma. Como dice Fernández Sarasola, consistiría en la libre determinación de los fines estatales, impulsando y coordinado el resto de funciones, lo que justificaba su superioridad<sup>1</sup>. Fueron los comunistas italianos quienes, tras el triste episodio fascista, se plantearon la necesidad de recuperar la *centralità* de la institución parlamentaria y fueron los socialistas franceses quienes se propusieron *reinventer le Parlement*. Se pretendía que la institución representativa de todas las clases y estratos sociales que deriva directamente de la soberanía popular se convirtiese en la clave de bóveda de las instituciones democráticas estatales<sup>2</sup>. En nuestro texto constitucional esta función, tal y como hemos adelantado, no se menciona expresamente entre las que corresponden a nuestras Cortes Generales, aunque tampoco es ajena del todo a nuestras normas fundamentales. Los Estatutos de Autonomía, partiendo de los artículos 25.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco y 30 del anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña, sí han ido reconociendo esta función de impulso político del Parlamento, plasmando en los textos una realidad política e institucional relevante y que estamos en la obligación de recordar todos los que sostenemos que la centralidad del Parlamento es el pilar institucional sobre el que se sostiene todo el complejo entramado arquitectónico de una democracia.

<sup>1</sup> I. Fernández Sarasola, «Dirección política y función de gobierno en la Historia Constitucional», *Historia Constitucional, Revista Electrónica*, núm. 4, junio de 2003, <http://hc.rediris.es/04/Numero04.html?id=05>, apartado V.

<sup>2</sup> I. Molas e I. E. Pitarch, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Temas Clave de la Constitución Española, Tecnos, 1987, p. 31.

En realidad, dice Álvarez Conde, la función de *indirizzo* político más que una función propia y específica de los Parlamentos, revela la posición constitucional del Parlamento en las democracias occidentales como centros del poder político, aunque no, por las razones expuestas anteriormente, centros decisorios del mismo<sup>3</sup>. Dice acertadamente Arnaldo Alcubilla que el Parlamento como institución que es de agregación y articulación de intereses, de los intereses generales de la nación que representa, participa activamente en el debate político, del que es su centro. Como señala gráficamente este mismo autor, la sangre que fluye en esta función esencial del Parlamento no es otra que la del debate en la que razones se oponen a razones<sup>4</sup>. En fin, como ha apuntado Reboredo i Civeira, el Parlamento debe realizar esa función de impulso político por dos motivos fundamentales: porque la complejidad de los asuntos públicos en las sociedades desarrolladas contemporáneas exige que un gran número de decisiones políticas importantes gocen del mayor respaldo social posible y porque el Parlamento es la institución que está en mejor situación para definir estos grandes objetivos de la política de un País<sup>5</sup>.

## II. LAS MANIFESTACIONES DEL IMPULSO POLÍTICO Y EL PAPEL DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

La viveza del Derecho Parlamentario, necesaria para hacer frente a la cambiante vida política, hace que sea difícil en ocasiones determinar si los instrumentos que nos brinda van destinados al cumplimiento de una u otra función, provocando una multifuncionalidad de los mismos. Por este motivo y sin perjuicio de la crítica que se pudiera verter, vamos a seguir inicialmente el esquema marcado por los profesores Molas y Pitarch, autores clásicos en el tratamiento de esta materia en nuestra doctrina, desglosando nuestro trabajo en las siguientes manifestaciones de la labor de impulso político y sin perjuicio de que cabría la discusión respecto a la posibilidad de incluir otras muchas.

En cada uno de los apartados vamos a plasmar los procedimientos previstos normativamente en las Cortes Generales, aunque unas veces la realidad diaria y otras muchas el precedente parlamentario han difuminado las líneas marcadas por las normas escritas. En el seno de los mismos, y aunque ampliaremos nuestras opiniones en algún caso concreto, vamos a resaltar la función de los Grupos Parlamentarios como sujetos preponderantes de la actividad parlamentaria.

<sup>3</sup> E. Álvarez Conde, *Curso de Derecho Constitucional*, vol. II, 3.<sup>a</sup> ed., Tecnos, 2000, pp. 177 y ss.

<sup>4</sup> E. Arnaldo Alcubilla, «El Congreso de los Diputados», en G. Trujillo, L. López Guerra y P. González Trevijano (coords.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 347 y ss.

<sup>5</sup> R. Reboredo i Civeira, «Más allá del control parlamentario, el impulso político», en F. Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1998, pp. 303 y ss.

## 2.1. Los planes, programas y comunicaciones del Gobierno

El artículo 198 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD) contempla la posibilidad de que el Gobierno remita un programa o plan a los efectos de que el Congreso se pronuncie. El protagonismo de los Grupos Parlamentarios no se deriva directamente de la regulación de esta cuestión en el RCD, sino de la remisión que hace a la tramitación de las comunicaciones del Gobierno. En estas disposiciones se contempla una intervención de un miembro del Gobierno, mientras que es a los Grupos a los que se atribuye la posterior intervención, así como la facultad de presentación de propuestas de resolución, disponiendo al efecto de un plazo de tres días, siempre y cuando la Mesa de la Cámara hubiera decidido que deben ser debatidas en una sesión plenaria (art. 198.2 RCD). En la práctica este artículo no se utiliza. De hecho, en la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que podría utilizar este procedimiento para los planes anuales y los planes directores, no se emplea y establece un sistema *sui generis* para la aprobación de sus dictámenes que responde a un esquema similar al de las Propositiones no de Ley en Comisión.

En línea similar, el artículo 182 del Reglamento del Senado (en adelante, RS) dice que el Gobierno también podrá remitir comunicaciones e informes para su debate en el Senado. Al igual que en el Congreso de los Diputados, se contempla una primera intervención por parte del Gobierno, dos turnos a favor y dos en contra de diez minutos cada uno, así como un posterior turno de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo deseen por tiempo también de diez minutos. Igualmente y como principal manifestación de la función de orientación e impulso político, se podrán presentar mociones en la forma prevista en el RS, sin perjuicio de que le corresponde a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, determinar la sesión y el procedimiento a través del cual se deban debatir y votar las citadas mociones.

Además, el artículo 183 RS recoge que los informes que por imperativo legal deban someterse al Senado, serán objeto de tramitación y deliberación en la forma que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Entre otros podemos señalar los siguientes supuestos: artículos 11 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, sobre creación del Consejo de Seguridad Nuclear; 15.5 y 16.8 de la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas; 9 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; 6 de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación de la Investigación Científica y Técnica; 3, 27, 28 y 44 y disposición final segunda de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; 26 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; 10.1, 21.1.c) y 27 de la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España; 4, 6 y 7 de la Ley 39/1995, de 19 de diciembre, de Organización del Centro de Investigaciones Sociológicas; 12.5.d) y 16 de la Ley 5/1996, de 10 de enero, de Creación de Determinadas Entidades de Derecho Público; 3 y 5 de la Ley 33/1998, de 5 de octubre, de Prohibición Total de Minas Antipersonal y Armas de Efectos Similares; disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos; 4 de la Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria; 8

## 2.2. Las propuestas de resolución y las proposiciones no de ley

En una denominación que utiliza únicamente el RCD, las proposiciones no de ley sólo pueden ser presentadas por los Grupos Parlamentarios y su finalidad es la de formular propuestas de resolución a la Cámara. Además el mismo Grupo Parlamentario es dueño de la iniciativa, puesto que será quien determine si la proposición se tramita ante la Comisión o ante el Pleno, si bien es cierto que la Mesa también puede decidir en el momento de la calificación si la envía a uno u otro órgano de la Cámara en función de la importancia del tema objeto de la proposición (art. 194.1 RCD). Son igualmente los Grupos Parlamentarios los sujetos legitimados para la presentación de enmiendas hasta seis horas antes de la hora de comienzo de la sesión plenaria. Por último, el curso del debate también muestra el protagonismo absoluto del sujeto colectivo, dejando atrás toda posibilidad de participación del parlamentario individual como tal. Tras la intervención de un representante del Grupo autor de la moción, lo harán los Grupos que hayan presentado enmiendas y, por último, los Grupos que no hubieran intervenido hasta ese momento.

## 2.3. Las mociones

El RS regula las mociones en los artículos 174 y ss. distinguiendo dos supuestos: por un lado, las de carácter incidental, destinadas a que se dé una tramitación como consecuencia de un debate o a que concluya una deliberación y se someta a votación la cuestión que se esté debatiendo [arts. 174.b) y c), 180 y 181 RS]; y, por otro, las mociones que nos interesan, es decir, las que son instrumentos de la función de dirección política. Estas últimas pueden tener como finalidad, o bien que el Gobierno formule una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas, o bien que la Cámara delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo [art. 174.a) y d) RS]. Únicamente se contempla un límite material al contenido de las mociones y no es otro que el de aquellas que sean idénticas a las votadas en el Senado en ese mismo período de sesiones (art. 175.1, *in fine*, RS). Hay que matizar que dicha limitación es potestativa por cuanto la fórmula que utiliza el RS es la de que *podrá* rechazarse su inclusión en el orden del día.

---

y 15.4 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria; 10.2 de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial; 7 de la Ley 17/2003, de 29 de mayo, por la que se regula el Fondo de bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados; 6 y disposición adicional tercera de la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social; 48.11 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, o 43.4 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General.

Los sujetos legitimados para la presentación de mociones son una Comisión, un Grupo Parlamentario o un mínimo de diez Senadores. La interpretación que se ha dado y lo que la práctica ha fijado es que las mociones únicamente son presentadas por los Grupos Parlamentarios mediante un cupo que les corresponde consistente en una moción por cada diez Senadores o restos superiores o iguales a cinco, sin perjuicio de que a todos los Grupos les corresponde, al menos, una moción. Establecido el criterio de que se debaten tres mociones en cada sesión plenaria y teniendo en cuenta que se celebran en ocasiones un número de sesiones en cada período inferior al número de mociones que corresponderían por el citado cálculo numérico a los Grupos, al comienzo de cada período de sesiones se llega a un acuerdo en la Junta de Portavoces de tal modo que se produzca ese ajuste, que normalmente viene marcado por la obligada renuncia de los dos Grupos mayoritarios a algunas de las que originariamente les corresponderían.

La tramitación de las mociones, al igual que en el caso de las proposiciones no de ley del Congreso, denota un absoluto protagonismo de los Grupos. Deben ser presentadas, en función de la distribución del cupo al que hemos hecho mención, antes de las catorce horas del lunes de la semana anterior a la que se vaya a celebrar la sesión plenaria. El transcurso del debate contempla un turno a favor del Grupo que hubiera presentado la moción por un tiempo de veinte minutos, al igual que el posterior turno en contra; así como una intervención de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de diez minutos cada uno (art. 176 RS), aunque los acuerdos de la Junta de Portavoces suelen modificar estos tiempos de debate al comienzo o durante el transcurso de la legislatura. Son también los Grupos los sujetos legitimados, y ni siquiera un grupo de Senadores, para la presentación de enmiendas a las mociones, disponiendo de hasta cuatro horas antes del comienzo de la sesión plenaria. A estos efectos, tras la intervención en defensa de la moción los Grupos firmantes de las enmiendas dispondrán de un tiempo de diez minutos para la defensa de la enmienda correspondiente e igual tiempo tendrá el Grupo autor de la moción para pronunciarse sobre si acepta o no alguna de las enmiendas presentadas. En caso de aceptación entonces se incorporan al texto original para su votación. Para terminar, se consolida el absoluto protagonismo de los Grupos en la tramitación de las propuestas de modificación: se definen como aquellas tendentes a alcanzar un acuerdo respecto de la moción o de las enmiendas presentadas. Para su admisión a trámite será necesario el consentimiento del autor o autores de la moción y, además, de la mayoría de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que a su vez integren a la mayoría de los Senadores. Toda esta tramitación se encuentra recogida en la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de las mociones de 30 de noviembre de 1993.

Para terminar hay que referirse a la única excepción a la legitimación colectiva que informa este tipo de iniciativas. El artículo 36.2 RS contempla las posibilidades de actuación de un Grupo Parlamentario o, y esto es lo relevante, de un Senador para oponerse a la decisión que la Mesa de la Cámara hubiera adoptado en el ejercicio de su función calificadora. El primer recur-

so es el de solicitar la reconsideración de la decisión del órgano de gobierno, pero si la resolución motivada de la Mesa no es adoptada por unanimidad (único supuesto en el que se hace este requerimiento a la Mesa), el Senador podrá solicitar que sea objeto de una moción.

El círculo de tramitación de las mociones y quizás el exponente por excelencia de la colaboración entre el Parlamento y el Gobierno es el hecho de que el proceso se cierra con una suerte de sanción política, una rendición de cuentas por parte del Gobierno respecto al cumplimiento de aquellas medidas a las que había instado el Senado mediante la adopción de las decisiones. El artículo 178.2 RS dice que en el plazo de seis meses desde la adopción de la moción el Gobierno o el órgano correspondiente deberán informar sobre el cumplimiento dado a la misma. El RS obliga a su publicación, mientras que la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus funciones de gobierno, acuerda habitualmente su remisión a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.

Otro de los puntos a tratar es el del sujeto al que van dirigidas tanto las proposiciones no de ley como las mociones en el caso del Senado. El sujeto por excelencia receptor de estos posicionamientos de las Cámaras es el Gobierno. El RCD no lo recoge expresamente y el RS tampoco, aunque parece lógico si tenemos en cuenta que nos encontramos ante una forma de gobierno parlamentaria basada, por tanto, en la relación fiduciaria entre Gobierno y Parlamento, si observamos que al Gobierno es al que le corresponde la dirección política y si entendemos que el Parlamento es el que representa la soberanía popular y, por tanto, la plasmación institucional de la voluntad de los ciudadanos. Ahora bien, señalado que éste es el sujeto normal de recepción de la declaración de las Cámaras nada impide que éstas se dirijan a otros sujetos por un motivo básico y es el de la propia naturaleza de estos pronunciamientos: se trata de pronunciamientos de carácter político sin ningún tipo de sanción jurídica. Únicamente podría establecerse un límite a este respecto y que va más allá del sujeto receptor de los pronunciamientos cual es el concerniente a las exigencias del texto constitucional. En esta línea se ha pronunciado nuestro Tribunal Constitucional, quien ha configurado las facultades de calificación de las Mesas y la posibilidad de inadmitir a trámite una proposición no de ley cuando sea evidente su contradicción con el ordenamiento jurídico, en particular la Constitución y los reglamentos de las Cámaras, rechazándose cualquier examen de oportunidad política<sup>7</sup>. No es éste el lugar para pronunciarnos sobre la materia, pero quepa añadir que los pronunciamientos de nuestro más Alto Tribunal a este respecto han menguado, a nuestro juicio en exceso, la función de calificación de las Mesas.

La segunda modalidad de mociones, y en este caso sí con una unicidad terminológica en el Congreso de los Diputados y en el Senado, es la de las mociones consecuencia de interpelación. Recordemos que esta iniciativa tie-

---

<sup>7</sup> F Pascua Mateo, «El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: elementos procesales y materiales de la Jurisprudencia más reciente», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, diciembre de 2002, pp. 121-168.

ne incluso amparo constitucional, ya que el artículo 111.2 CE dice que «toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición». Los sujetos legitimados varían en el Congreso de los Diputados y en el Senado. En el Congreso están legitimados para presentar una interpelación tanto el Diputado individualmente considerado como un Grupo Parlamentario (art. 180 RCD), mientras que para la presentación de una moción consecuencia de interpelación está legitimado sólo el Grupo Parlamentario, ya sea el autor de la moción, ya lo sea el Grupo al que pertenezca el firmante de la interpelación (art. 184.2 RCD). Hay que matizar que en la práctica son las interpelaciones urgentes las que se incluyen en el orden del día de las sesiones plenarias (reguladas en la Resolución de 6 de septiembre de 1983) y buena prueba de ello es que en la VIII Legislatura sólo ha habido, hasta el momento, una interpelación ordinaria. Las interpelaciones urgentes pueden ser presentadas por los Grupos Parlamentarios o por los Diputados, aunque tienen preferencia las de aquéllos y además en la práctica son quienes las presentan. En el caso del Senado el artículo 170 de su Reglamento recoge la legitimidad del Senador individual y el artículo 173.2 también le reconoce a este mismo Senador la legitimidad para presentar la moción, aunque la práctica demuestre que es el Grupo el que hace una utilización monopolística de esta posibilidad.

Respecto de las características del escrito, tanto uno como otro Reglamento exigen que sea presentado el día siguiente al de la tramitación de la moción y, fundamentalmente, la necesidad de que la moción sea congruente con la interpelación de la que trae causa (arts. 184.2 RCD y 2.º de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre tramitación de mociones consecuencia de interpelación de 30 de noviembre de 1993). La congruencia parece una exigencia lógica. Si la interpelación es un instrumento de control de la acción del Gobierno mediante el planteamiento de un debate de política general, la moción consecuentemente deberá instar al Gobierno a la realización de una actuación o a la adopción de unas medidas relacionadas con el sector político de que se trate.

En lo concerniente a su tramitación será la misma que la prevista para las mociones en el caso del Senado con la salvedad de que el tiempo de intervención de los Grupos Parlamentarios es de cinco minutos (art. 4.º de la Norma Supletoria), mientras que en el caso del Congreso de los Diputados también se remite a la tramitación de las proposiciones no de ley (art. 184.3 RCD).

#### **2.4. La comparecencia del Gobierno ante el Parlamento y las sesiones informativas**

El artículo 110.2 de la Constitución española dice que «los miembros del Gobierno tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones y la facultad de hacerse oír en ellas, pudiendo solicitar, además, que informen ante las mismas, funcionarios de sus departamentos». Se trata de un instrumento lógico en un sistema parlamentario. Los Reglamentos parlamentarios han



desarrollado ambos perfiles, es decir, tanto la posibilidad de que las Comisiones soliciten la comparecencia de los miembros del Gobierno (arts. 202 RCD y 66 RS), como también la posibilidad de que el Gobierno a petición propia comparezca ante el Pleno o ante una Comisión para informar sobre un asunto determinado (arts. 203 RCD y 66 RS, aunque en este último caso sólo se contempla en Comisión). El debate discurre del siguiente modo: una exposición por parte de un miembro del Gobierno y una intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, con posterior contestación del Gobierno. Señalar que, en uno de los escasos supuestos en los que, como estamos viendo, el parlamentario individual tiene algo de protagonismo, el artículo 203.3 RCD contempla que excepcionalmente el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, podrá abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada; sin embargo, en la práctica, tanto en el Pleno como en las Comisiones, suelen ser los mismos Portavoces que intervinieron tras la exposición del Gobierno, es decir, se puede afirmar que se ha convertido en un turno de réplica. Por su parte, el artículo 66.3 RS dice que tras la información proporcionada por el Gobierno podrá abrirse una deliberación con intervención de los Senadores asistentes, turno del que suelen hacer uso los Senadores que no han intervenido previamente y al objeto de formular una cuestión concreta o de solicitar sucintamente una aclaración.

## 2.5. La coordinación, autorización y aprobación de actuaciones

Existe un conjunto de supuestos que la propia Constitución prevé en que se impulsa la acción política de gobierno, coordinando funciones, autorizando previamente determinadas actuaciones o aprobando informes o memorias fiscalizadores, que permiten garantizar la unidad de acción política del Gobierno<sup>8</sup>. La Constitución prevé diversos supuestos, tales como la autorización de un referéndum, sea consultivo o de reforma constitucional (arts. 92.2 y 167.3 CE); autorización de tratados y convenios internacionales (arts. 93 y 94 CE); autorización de la declaración de estado de sitio y confirmación del estado de alarma (art. 116 CE); autorización de emisión de deuda pública o para contraer crédito (art. 135 CE); autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (art. 145.2 CE) o la tramitación de las leyes de armonización (art. 150.3 CE).

En todos estos supuestos existe un protagonismo claro de los Grupos Parlamentarios. Así, el artículo 161.2, *in fine*, RCD se remite en lo concerniente al referéndum consultivo a los debates de totalidad, con el evidente papel de los Grupos; el artículo 162.3 RCD señala que corresponde a los Grupos Parlamentarios la posibilidad de presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comien-

<sup>8</sup> I. Molas e I. E. Pitarch, *op. cit.*, p. 211.

zo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada referida al estado de alarma; el artículo 165 RCD se remite a dicho debate en lo que se refiere a la declaración del estado de sitio; los artículos 154 y ss. RCD contemplan la autorización de las Cortes para la ratificación de tratados y convenios internacionales, con el protagonismo compartido en este caso, puesto que las enmiendas, ajustadas a la nomenclatura y características propias de los tratados internacionales (negativa de autorización, reservas...), podrán ser presentadas por los Diputados o por los Grupos Parlamentarios; el artículo 168 RCD permite que sean dos Grupos Parlamentarios los que propongan la introducción de un debate referido a la apreciación de la necesidad de que el Estado dicte leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. En el caso del Senado el esquema es muy similar, por lo que no entramos en mayores detalles.

## 2.6. Elección de titulares de otros órganos institucionales

Para Álvarez Conde las manifestaciones de la función de impulso político son dos<sup>9</sup>: la participación en la formación y dirección de la voluntad estatal y la participación en la formación de la voluntad de otros órganos constitucionales. Es en esta última en la que nos vamos a detener y más en concreto en su doble proyección: por un lado, en la integración de su composición (i) y, por otro, en la integración de su voluntad (ii).

(i) Hoy día esta función se considera de manera casi unánime una manifestación de la dirección política<sup>10</sup>. Constituye una práctica habitual fundamentada en que esa intervención de los representantes de la voluntad popular constituye la mayor fuente de legitimidad posible. De otro lado, esta participación es percibida en numerosas ocasiones como una vía mediante la cual los partidos políticos, a través de los Grupos Parlamentarios, cubren sus correspondientes *cuotas* en estos órganos. Hay que distinguir dos planos que, a nuestro juicio, derivan en las citadas respuestas. Por un lado, el plano jurídico o jurídico-constitucional, en el que esta labor de designación es impecable. ¿Acaso se puede concebir una mayor legitimidad jurídica que la derivada de la participación del Parlamento? ¿Ha de ser subordinada la legitimidad jurídica a una legitimidad social en sentido weberiano? A nuestro juicio, no. La pérdida de las formas en pro de una supuesta mayor legitimidad social es un error de magnitudes insospechadas y puede dar lugar a la formación de unas grietas que sean origen del derrumbe de la estructura constitucional. Por otro lado, la fuerte presencia del partido político como sujeto de la vida institucio-

<sup>9</sup> E. Álvarez Conde, *op. cit.*, pp. 177 y 178.

<sup>10</sup> C. Pauner Chulvi, *La designación parlamentaria de cargos públicos*, Colección Monografías, núm. 58, Congreso de los Diputados, 2003.

nal y, más en concreto, de los Grupos Parlamentarios como sujetos de la vida parlamentaria, provoca que se cuestione no sólo la composición, sino fundamentalmente el posterior desempeño de sus funciones por parte de estos órganos, especialmente cuando tienen una presencia pública mayor. Aquí ya no estamos hablando de la función de impulso político, que es un estadio anterior, sino en el plano de la ética pública, esto es, de la mayor o menor corrección de los titulares de estos órganos en el desempeño de su labor.

Con independencia de que existirían otros casos <sup>11</sup>, vamos a centrarnos en algunos de los supuestos de esta función y la labor que desempeñan en ella los Grupos Parlamentarios:

El artículo 159.1 CE dice que «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 Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial». Por otro lado, el artículo 122.3 CE dice que «el Consejo General del Poder Judicial 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 éstos, 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».

El Título XII RCD lleva por rúbrica «De las propuestas de nombramiento y de la designación de personas» y establece las normas generales para los supuestos de designación de los cuatro miembros del Consejo General del Poder Judicial y de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 204), así como los otros supuestos en que un precepto legal prevea la propuesta, la aceptación o el nombramiento de personas por una mayoría cualificada de miembros del Congreso de los Diputados. La tramitación viene recogida en dos normas: la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de autoridades del Estado, de 25 de mayo de 2000; y el artículo 204 RCD. La citada Resolución recoge la tramitación de las iniciativas y de la comparecencia ante la Comisión Consultiva de Nombramientos. Esta Comisión supuso una novedad en la estructura organizativa de las Cámaras y además tiene una composición que es un fiel reflejo de la consideración de los Grupos como los sujetos por excelencia de la actividad parlamentaria. Así, estará formada por el Presidente de la Cámara y por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, quienes podrán hacerse representar por otros Diputados del

---

<sup>11</sup> La designación de los consejeros del Tribunal de Cuentas, de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación de Radiotelevisión Española y sus Sociedades, la propuesta al Consejo de Ministros de uno de los vocales del Consejo consultivo de la Agencia Española de Protección de Datos, etc.

Grupo. Señalar que se usa el verbo *representar* en lugar de *sustituir* (art. 40.2 RCD), lo que puede hacer pensar que se sigue considerando como sujeto de la Comisión al Portavoz.

Son los Grupos Parlamentarios los sujetos legitimados para la presentación de candidaturas, sin que se permita siquiera la alternativa de que un número de Diputados pudiera ejercerla (art. 2.2 de la Resolución). El número de sujetos a proponer será, como máximo, el de candidatos a designar o a proponer para la designación. Además la labor del Grupo no es de mera transcripción, sino que se le faculta para que en el escrito que presenten junto al currículo se recojan no sólo sus méritos profesionales y académicos, sino también cualesquiera circunstancias que el propio Grupo Parlamentario considere que manifiesten la idoneidad del candidato para el puesto. Las relaciones durante el examen de la idoneidad se mantienen igualmente con el Grupo, puesto que si durante el examen de la Comisión se comprueba que se han presentado sujetos que no cumplen los requisitos objetivos exigidos jurídicamente en cada caso, será el Grupo originariamente proponente el que podrá presentar nuevos candidatos en el tiempo fijado por la Mesa del Congreso (art. 3.3, *in fine*). Por último, es también un Grupo Parlamentario el que está legitimado, junto con la propia Comisión, para solicitar de la Comisión la comparecencia personal de los candidatos (art. 3.4). En cuanto a la fase en la sesión plenaria, los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a intervenir durante un tiempo máximo de cinco minutos (art. 204.2, *in fine*).

A pesar del completo protagonismo de los Grupos Parlamentarios en todo el procedimiento y la nula presencia del parlamentario individual como tal, sin embargo, la modalidad de votación es secreta, instrumento único para hacer frente a la férrea disciplina de grupo. Conforme al artículo 87.1.2.º RCD: «La votación secreta podrá hacerse: por papeletas cuando se trate de la elección de personas...», criterio ratificado por el artículo 204.3 RCD en el supuesto concreto al que nos estamos refiriendo.

La regulación en el Senado es muy similar con alguna salvedad. En primer lugar, se encuentra regulada en el Reglamento del Senado y no en una Resolución de la Presidencia (arts. 185 y ss. RS). Además la composición de la Comisión permite la posibilidad de que el Portavoz del Grupo Parlamentario sea sustituido por otro Senador (art. 185.1 RS), el tiempo del que disponen los Grupos Parlamentarios para intervenir en la sesión plenaria es de diez minutos (art. 186.1 RS) y, por último, el sistema de votación que se contempla para la Comisión es el del voto ponderado, esto es, el voto de cada Portavoz equivale al del número de Senadores de que dispone el Grupo en el Pleno. Esta utilización del voto ponderado conllevará que el Presidente del Senado, en su condición de Presidente de la Comisión, no ejerza el voto, sino que lo haga el Portavoz del Grupo Parlamentario al que pertenece.

(ii) La relación con otros órganos no se limita únicamente a la participación en su designación, sino que en ocasiones va más allá. En concreto, vamos a hacer referencia a tres supuestos: la Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial, los informes del Defensor del Pueblo y la Cuenta General del Estado.

*Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial*

El artículo 109 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dice que «el Consejo General del Poder Judicial elevará anualmente a las Cortes Generales una Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del propio Consejo y de los Juzgados y Tribunales de Justicia. Asimismo, incluirá las necesidades que, a su juicio, existan en materia de personal, instalaciones y de recursos, en general, para el correcto desempeño de las funciones que la Constitución y las leyes asignan al Poder Judicial». En el supuesto del Congreso de los Diputados, al amparo de lo dispuesto en el artículo 201 RCD, que se remite a lo dispuesto en los artículos 196 y 197 RCD, se dictó la Resolución de la Presidencia sobre tramitación de la Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial de 4 de abril de 1984; mientras que al amparo del artículo 183 RS, la Presidencia del Senado, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces dictó la Resolución de 23 de mayo de 1984 sobre tramitación de la Memoria Anual del Consejo General del Poder Judicial. La tramitación se resume en los siguientes pasos: la remisión de la Memoria a la Comisión de Justicia; correspondiendo presentarla al Presidente del Consejo; a continuación una intervención de los Grupos Parlamentarios por un tiempo de quince minutos (en el caso del Congreso de los Diputados se permite la posibilidad de que los Grupos distribuyan su tiempo entre más de un representante), a las que responderá el Presidente del Consejo, siendo contemplada en el RCD expresamente la posibilidad de que hagan uso de un término de réplica los Grupos. La última fase es la posibilidad de presentación de propuestas de resolución en el Congreso y de mociones en el Senado. En el caso del Congreso se dispone de un plazo de tres días para su presentación a la Mesa de la Comisión para su remisión a la Mesa de la Cámara a efectos de su inclusión en el orden del día de una sesión plenaria, mientras que en el Senado serán tramitadas de conformidad con las normas generales de las mociones a las que hemos hecho mención con anterioridad.

Existen dos límites al contenido de las propuestas de resolución o de las mociones: el respeto a la independencia judicial y la congruencia.

- La necesidad de respetar la independencia de la función jurisdiccional, contemplada en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Esta exigencia parece lógica por la propia naturaleza de la Memoria del Poder Judicial. Las relaciones entre las Cortes Generales y el Poder Judicial nunca pueden ser manifestación de la función de control. No existe una posibilidad de fiscalización de la actuación judicial. Más bien, la Memoria se configura como la vía por la cual el Poder Judicial, a través del Presidente de su órgano de gobierno, pone de manifiesto los problemas detectados en el ejercicio de sus funciones y las necesidades para hacer frente a los mismos, todo ello dirigido a los representantes del poder soberano y al órgano, las Cortes Generales, encargado de llevar a cabo la elaboración de las leyes y, consiguientemente, con la posibilidad de contribuir a la solución de los citados problemas, ya sea directamente, ya sea instando al Gobierno a través

de las propuestas y mociones a adoptar las medidas oportunas. Precisamente estos límites son los que hacen que podamos sostener, con Pascua Mateo, que los acuerdos adoptados en relación con la Memoria anual se incardinan más bien en el ámbito de manifestaciones de posición de las Cámaras ante una realidad, con mera comunicación a efectos de conocimiento del órgano afectado <sup>12</sup>.

- La necesidad de que las propuestas de resolución presentadas en el Congreso sean congruentes con el contenido de la Memoria presentada. Esta exigencia supone acotar en mayor medida las posibilidades de impulso político de la Cámara, a la par que supone un aumento de las funciones de calificación que en este caso corresponden a la Mesa de la Comisión. Ya hemos mencionado que las funciones de calificación de escritos por parte de los órganos de gobierno viene informada hoy día por un contenido meramente formal, esto es, de atención al cumplimiento de los requisitos procedimentales derivados de las normas parlamentarias y en muy escasos supuestos se atiende al contenido propiamente dicho de las iniciativas. En el caso que nos ocupa dependerá de lo que se entienda por congruencia, puesto que el carácter más o menos estricto con el que actúe el órgano de gobierno será determinante de si nos encontramos ante un límite fácilmente sorteable o ante una exigencia de estricto cumplimiento.

Para terminar, señalar que la Resolución del Congreso contempla que los acuerdos adoptados en el Pleno se comunicarán al Consejo General del Poder Judicial, sin que haya un pronunciamiento sobre la Memoria, ya que lo único que prevé la Resolución del Congreso de los Diputados es el nombramiento de una ponencia que informe sobre el estado y las actividades de la Administración de Justicia *contenidos* en la Memoria y que dicho Informe se dicte en la Comisión.

### *Informes del Defensor del Pueblo*

El artículo 54 de la Constitución española dice que «una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales». Los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, regulan la presentación a las Cortes Generales tanto de los informes anuales como de los extraordinarios, estableciéndose en concreto en el artículo 33.4 que un resumen del informe será expuesto por el Defensor del Pueblo ante los Plenos de ambas Cámaras, pudiendo intervenir los Grupos Parlamentarios a efectos de fijar su postura. Esta presentación y debate han sido desarrollados

---

<sup>12</sup> F Pascua Mateo, «En los intersticios del Reglamento: análisis de las facultades de dirección política de las Cámaras parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54, tercer cuatrimestre de 2001, p. 108.

normativamente por el artículo 200 RCD y por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo de 21 de abril de 1992, reformada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 25 de mayo de 2000. La misma recoge en el punto 4 de su apartado cuarto la tramitación del informe ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo, en la que se pone de manifiesto, una vez más, el protagonismo de los Grupos Parlamentarios: presentación del Informe por parte del Defensor del Pueblo, intervención por tiempo máximo de diez minutos de los representantes de cada Grupo Parlamentario que podrán formular preguntas o pedir aclaraciones y posterior contestación de éstas por parte del Defensor del Pueblo.

Las sesiones plenarias se han regulado en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 21 de abril de 1992, sobre tramitación ante el Pleno de los informes anuales o extraordinarios del Defensor del Pueblo, así como en la Resolución de la Presidencia del Senado sobre tramitación ante el Pleno de la Cámara de los informes del Defensor del Pueblo de 28 de abril de 1992. Ambas han impuesto un esquema muy similar al explicado para la Comisión, es decir: la presentación de un resumen del Informe por parte del Defensor del Pueblo, tras cuya ausencia se dará una intervención por parte de un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios por un tiempo máximo de quince minutos. Recalcar que las Resoluciones de ambas Presidencias hablan de la *ausencia* del Defensor del Pueblo, es decir, éste no podrá estar presente durante la deliberación posterior de los Grupos Parlamentarios, habiéndose impuesto en la práctica el seguimiento de la sesión desde la tribuna del público.

#### *La Cuenta General del Estado*

El artículo 199.1 RCD dice que, recibido el informe anual del Tribunal de Cuentas, se procederá conforme a lo establecido en el artículo anterior. Su tramitación se ha desarrollado en las Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, sobre tramitación de la Cuenta General del Estado, de 1 de marzo de 1984. Recibido el informe anual sobre la Cuenta General del Estado, la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas podrá designar una ponencia para estudiar el informe; se abrirá el debate con la presentación del informe por parte del Presidente del Tribunal de Cuentas; posteriormente se abre un turno de los representantes de cada Grupo Parlamentario por un tiempo máximo de quince minutos cada uno, disponiendo cada interviniente de un tiempo de réplica de diez minutos. Concluido el debate se abre un plazo de tres días durante el cual se pueden presentar propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión que podrá inadmitir aquellas que no sean congruentes con el informe objeto del debate. Las propuestas de resolución se debatirán con un turno a favor y otro en contra de cinco minutos, procediéndose a votar en el orden en el que hubiesen sido presentadas salvo que hubiese alguna que supusiese un rechazo global del informe, en cuyo caso se votará en primer lugar.

En cuanto a la fase plenaria, el Dictamen, junto con las propuestas de resolución aprobadas, se someterán a los plenos de ambas Cámaras siendo objeto de un debate de totalidad, con un turno a favor y un turno en contra de quince minutos cada uno; así como un posterior turno de los portavoces de los Grupos Parlamentarios por un tiempo no superior a diez minutos cada uno. Se pueden dar dos supuestos:

- En caso de aprobación del informe se pone en conocimiento del Tribunal de Cuentas y se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* y en el *Boletín Oficial del Estado*.
- En caso de no aprobación del informe por alguna de las Cámaras se intentará obtener por medio de la Comisión Mixta que presentará un nuevo dictamen, el cual será votado por ambas Cámaras. Si no fuera aprobado decidirá el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta. En caso de que por esta vía tampoco se aprobase, entonces se solicitará al Tribunal de Cuentas la presentación de un nuevo informe.

## 2.7. Otros mecanismos

Para terminar con los instrumentos a través de los cuales se ejerce la función de orientación o impulso político, debemos hacer mención a otros tres instrumentos que, si bien escapan de la clasificación doctrinal que nos ha servido de guía en las líneas precedentes, sin embargo, coincide la mayoría de la doctrina en señalar que son manifestación de la función de orientación política: la investidura del Presidente del Gobierno, los debates de política general y las declaraciones institucionales.

La *investidura del Presidente del Gobierno*. Algunos autores han venido considerando que este instrumento, punto de partida de la relación de confianza entre el Parlamento, y más en concreto el Congreso de los Diputados, y el Ejecutivo es una manifestación de la función de control que tendría como su máximo exponente lo que se ha venido en denominar el mecanismo de control extraordinario, es decir, la moción de censura (art. 113 de la Constitución española). No podemos compartir esta opinión por un dato propio de la lógica temporal, una suerte de presupuesto ontológico: no cabe controlar la acción del Gobierno hasta el momento en que éste ha adquirido la condición de tal. Todo ello es porque el debate y la votación de la investidura son manifestaciones de la orientación política, es más, es el punto de partida de la contribución del Parlamento a dicha labor de integración política, a la fijación del programa de actuación gubernamental y en el que el protagonismo de los Grupos Parlamentarios es patente. Como dice Martínez Elipe, la investidura se encuadra dentro de la función de dirección política, mientras que las cuestiones de confianza y la moción de censura constituyen la manifestación más clara del control parlamentario aunque se investigue un programa del Gobierno o del candidato a la Presidencia del Gobierno, éstos son presupuestos del debate para comprobar si el primero goza de la confianza para



mantenerle en el poder o no, y en la moción de censura para que pueda acceder al mismo otro equipo gubernamental. Se encuentra en consecuencia en entredicho una exigencia de responsabilidad política de la que puede derivar la caída del Gobierno, lo que no es característica de la votación de investidura. Esta posibilidad de sanción es lo que nos lleva a diferenciar entre la investidura como acto parlamentario de dirección política de los otros dos instrumentos como control parlamentario<sup>13</sup>. También el profesor Manzella sostiene esa misma opinión al decir que existen dos fases en las que se manifiesta la función de dirección política y afirma que la primera de ellas es la fase de formación del Gobierno y de su programa<sup>14</sup>.

Esta función comienza en sede extraparlamentaria. El artículo 99.1 de la Constitución dice que el Rey, previa consulta con los representantes de los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. Mucho se ha debatido respecto del concepto de Grupos políticos. Lógicamente no podemos considerar que la redacción de nuestro constituyente fue inocente y si hubiera querido hablar de Grupos Parlamentarios lo habría hecho de una manera rotunda. En realidad, la práctica ha demostrado que las consultas que Su Majestad el Rey realiza lo son con los representantes de los partidos o coaliciones que han obtenido representación en el Congreso de los Diputados y que, al igual que la mayoría de las funciones desempeñadas por el Jefe del Estado, éste tiene la discrecionalidad de su propuesta muy limitada, en cuanto su misión es proponer a aquel candidato que tenga una posibilidad de obtener la confianza de la Cámara Baja.

Propuesto el candidato, éste deberá exponer ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitar a través de la votación la oportuna confianza parlamentaria. Los artículos 170 a 172 RCD regulan con detalle el debate de investidura en el que, una vez más, se pone de manifiesto la ausencia total de protagonismo del parlamentario individual. El debate comienza con la lectura por uno de los Secretarios de la Mesa de la candidatura, la posterior intervención sin límite temporal por parte del candidato para exponer su programa político, una intervención por cada Grupo Parlamentario por un tiempo máximo de treinta minutos, así como la contestación del candidato y la posterior réplica de cada Grupo por un tiempo de diez minutos, procediéndose posteriormente a la votación. En la primera votación el candidato propuesto requiere de una mayoría absoluta, pero si no la obtuviese se procederá a una nueva votación cuarenta y ocho horas después en la que únicamente será necesaria la mayoría simple. Previamente a esta segunda votación se reconoce un dere-

<sup>13</sup> L. Martínez Elipe, *op. cit.*, p. 145. Nota al pie 47. *Vid.* también las apreciaciones sobre las matizaciones que se pueden hacer a esta afirmación en la práctica en J. Vintró Castells, *La investidura parlamentaria del Gobierno: perspectiva comparada y Constitución española*, Colección monografías, núm. 70, Congreso de los Diputados, 2007.

<sup>14</sup> A. Manzella: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en A. Predieri y E. García de Enterría (dirs.), *La Constitución española de 1978*, 2.ª ed., Civitas, 1981, pp. 496 y ss.

cho a intervenir de diez minutos para el candidato y de cinco minutos para cada uno de los Grupos a efectos de que fijen su posición.

Los *debates de política general*. Se trata de una modalidad utilizada en supuestos tales como el Debate sobre el estado de la Nación, el Debate sobre el estado de las Autonomías u otros debates de naturaleza monográfica<sup>15</sup>. Aunque algunos han señalado que se trata de un debate propio de los regímenes presidencialistas y otros han apuntado su origen en la comparecencia anual que el Presidente de los Estados Unidos realiza ante el Congreso<sup>16</sup>, lo cierto es que se ha extendido a los regímenes parlamentarios tomando como ejemplo, seguramente, el Mensaje de la Corona británica que recoge el programa de gobierno<sup>17</sup>.

En referencia al Debate sobre el estado de la Nación se puede decir que el mismo ha adquirido ya una naturaleza preceptiva vía costumbre parlamentaria por cuanto se lleva celebrando de manera prácticamente ininterrumpida desde el 20 de septiembre de 1983. Su tramitación no está contemplada en el Reglamento de las Cámaras, sin embargo, se viene ajustando a lo dispuesto para las comunicaciones del Gobierno previstas en los artículos 196 y 197, aunque será necesario atender a los más que frecuentes acuerdos concretos que los órganos de gobierno de la Cámara, Mesa y Junta de Portavoces, pudieran adoptar para concretar los términos previstos para el debate y también las posteriores propuestas de resolución. El debate discurre con una intervención por parte del Presidente del Gobierno, otra posterior por parte de un representante de cada Grupo Parlamentario, una contestación por parte del Presidente y los correspondientes turnos de réplica y dúplica. Se trata de un debate que ha adquirido un protagonismo realmente relevante incluso subordinando al debate presupuestario. Con posterioridad al debate se abre un plazo de treinta minutos durante el cual los Grupos Parlamentarios, y sólo ellos, pueden presentar propuestas de resolución ante la Mesa, que deberá admitir las que sean congruentes con la materia objeto del debate. Las propuestas podrán ser defendidas por un turno de cinco minutos, concediéndose un turno en contra por el mismo tiempo. Por último, la votación discurre en el orden de presentación, salvo las que puedan suponer un rechazo global del contenido de la comunicación del Gobierno. En la actual Legislatura, la configuración del Debate ha cambiado en algún pequeño aspecto: presentación del Gobierno, intervención de todos los Portavoces, réplica, dúplica y lo que haya acordado la Junta de Portavoces. Las propuestas de resolución podrán ser presentadas hasta las 20 horas del día siguiente, siendo susceptibles de enmienda hasta el día antes del debate. Además los tur-

<sup>15</sup> Sobre estos últimos, *vid.* I. Folchi Bonafonte, «Los debates de política general y monográficos», en *Parlamento y control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1998, p. 251.

<sup>16</sup> L. Seseña Santos, «Consideraciones relativas a los debates de política general en el Estado y en las Comunidades Autónomas», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, diciembre de 2005, pp. 101-119.

<sup>17</sup> L. Martínez Elipe, *op. cit.*, p. 134.

nos de intervención han sido de diez minutos en 2005 y de veinte en 2006, sin posibilidad de turno en contra.

En definitiva, este debate evidencia el Parlamento como la caja de resonancia a través de la cual se hace llegar a los ciudadanos una visión global de la situación política del país mediante un debate abierto en el que los Grupos que apoyen a la mayoría intentarán destacar los logros obtenidos y la oposición reflejar los incumplimientos o problemas acaecidos.

Distinta es la naturaleza del Debate sobre el estado de las Autonomías en el Senado, puesto que, a pesar de las previsiones del artículo 56 RS, lo cierto es que se ha celebrado sin periodicidad (1985, 1987, 1993, 1994, 1997 y 2005) y, por tanto, es un reflejo más de la devaluada posición, ya no sólo constitucional sino política, que lamentablemente ha vivido y vive el Senado. En este caso el protagonismo de los Grupos Parlamentarios se ve claramente disminuido, pero no frente al parlamentario individual, que en este debate tiene una nula capacidad de actuación, sino frente al absoluto protagonismo de los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Este aspecto precisamente nos hace cuestionar su virtualidad para ser catalogado como un instrumento de dirección política del Parlamento. En realidad, y merced a ese protagonismo gubernamental autonómico, queda muy disminuido el protagonismo parlamentario propiamente dicho durante la fase de debate, aunque no, como veremos, durante la fase posterior.

En este caso el debate sí discurre de manera muy similar a lo antes señalado: sobre la base reglamentaria de lo dispuesto en el artículo 56 bis.7 RS la Mesa del Senado adoptó un acuerdo de ordenación del último Debate sobre el Estado de las Autonomías que tuvo lugar en noviembre de 2005 en el que se reflejaba la preponderancia, en cierta medida lógica si se atiende a la vieja polémica de la realidad o no del Senado como Cámara de representación territorial, de los Presidentes de Comunidades y Ciudades Autónomas con un mayor tiempo de intervención y previa en todo caso a la de los Grupos Parlamentarios. El papel del parlamentario individual queda totalmente abandonado por cuanto ni siquiera se permitía la posibilidad de participación de los Senadores designados por las Comunidades Autónomas, facultad extraordinaria que les es permitida en las sesiones ordinarias de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (art. 56 bis.1 RS).

Las *declaraciones institucionales*: se trata de posicionamientos de las Cámaras dotados de una cierta solemnidad y que suelen ser consecuencia de la conmemoración de una efeméride o bien una manifestación de apoyo ante una determinada situación o un evento concreto.

### III. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto se pone de manifiesto la preponderancia de los sujetos colectivos, los Grupos Parlamentarios, en el desempeño de la función de impulso político del Parlamento. Mucho se ha escrito respecto a la escasa influencia del parlamentario individual; su supeditación a la disciplina de gru-

po; en definitiva, la irrealidad del aserto constitucional de prohibición del mandato imperativo, confundiendo, a nuestro juicio, dicho concepto con el de mandato de partido. Estas afirmaciones son una realidad para quienes trabajamos en el Parlamento, fruto de la omnipresencia de los partidos políticos en la vida institucional y consiguientemente de su proyección en el Parlamento. Ahora bien, dicha realidad no tiene por qué derivar en un juicio negativo, sino simplemente en un modelo diferente.

El Parlamento ciertamente puede estar en crisis si se coteja con el modelo tradicional. Tras los profundos cambios operados a lo largo del siglo XX, se encuentra necesitado de buscar una nueva ubicación en el sistema institucional. Para ello es necesario un reforzamiento de sus funciones más clásicas, como la función legislativa, debiendo llamar a la dedicación de los parlamentarios en el cuidado escrupuloso de esa labor de participación en la configuración de un ordenamiento cada vez más complejo; en la labor de control, ejerciendo la noble tarea de discusión y debate que constituye una proyección de la libertad individual y que es esencia de la democracia; en la función presupuestaria, dotando de la legitimidad necesaria a la plasmación económica del programa político; y en el desempeño de la labor de impulso político, contribuyendo desde su privilegiada condición de representante de la soberanía popular y consiguientemente de reflejo orgánico e institucional de los diversos intereses sociales, a la consecución del interés general que, junto con el respeto a los derechos y libertades individuales, determinan el equilibrio necesario para hacer realidad nuestros valores constitucionales y, por tanto, la propia definición que de nuestro Estado realiza nuestro texto constitucional.