**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 6**

**LAS CORTES GENERALES. EL CONGRESO DE DIPUTADOS. EL SENADO. RELACIONES ENTRE LAS DOS CÁMARAS. LAS DIPUTACIONES PERMANENTES.**

**LAS CORTES GENERALES.**

De todos los órganos constitucionales que integran el sistema político surgido de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, el más importante es el parlamento, para el que la Constitución mantiene la denominación tradicional de Cortes Generales.

Efectivamente, las Cortes Generales nacen directamente de la voluntad popular, y el vínculo de las mismas con los ciudadanos es directo, sin intermediarios, de forma que las Cortes Generales son el único órgano constitucional surgido directamente del voto de los ciudadanos, lo que diferencia el sistema constitucional español de otros, como el francés o el estadounidense, en los que también el jefe del Estado es elegido directamente por los ciudadanos.

Por ello precisamente, el artículo 1.3 de la Constitución califica al sistema constitucional español como *parlamentario*, ya que ni el Gobierno ni la jefatura del Estado tienen este vínculo inmediato y directo con la voluntad popular.

Las Cortes Generales están reguladas en el Título III de la Constitución, cuyo primer precepto, el artículo 66.1, dispone que “las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”.

Destacan dos aspectos de este precepto, a saber:

1. En primer lugar, las Cortes Generales representan al titular de la soberanía nacional, que conforme al artículo 1.2 de la Constitución es el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado, incluidos los de las propias Cortes Generales.

Existiendo un titular claro de la soberanía, el pueblo español, el artículo 23 de la Constitución prevé que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, y de este precepto se desprende que el ejercicio por el pueblo de su soberanía se realiza fundamentalmente a través de los representantes que elige, que son precisamente los miembros de las Cortes Generales.

1. En segundo lugar, las Cortes Generales son un órgano constitucional único pero complejo, ya que están compuestas por dos cámaras, que son órganos constitucionales diferenciados entre sí y de las propias Cortes Generales.

Este bicameralismo sigue el modelo de todas las Constituciones españolas históricas menos las de Cádiz y la Segunda República, si bien eliminado el carácter elitista propio de las cámaras altas históricas y sustituyéndolo por una dimensión territorial que todavía no ha encontrado efectiva plasmación política.

Además, este bicameralismo formalizado está desequilibrado en favor del Congreso de los Diputados, como examinaré con posterioridad.

Por otro lado, las Cortes Generales tienen una naturaleza deliberante, ya que las decisiones de las mismas son adoptadas tras un proceso deliberativo formal detenidamente regulado por la Constitución y los Reglamentos de cada cámara, siendo público el contenido de tales deliberaciones al disponer el artículo 80 de la Constitución que “las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al reglamento”.

Finalmente, las Cortes Generales son inviolables, como proclama el artículo 66.3 de la Constitución, inviolabilidad que se proyecta en la de sus propios miembros por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, conforme al artículo 7.1 de la Constitución, en la tipificación como delito de los actos coactivos a las Cortes Generales, o la exigencia de autorización previa de la cámara respectiva para inculpar o procesar a uno de sus miembros, conforme al artículo 7.2 de la Constitución.

Las funciones de las Cortes Generales se estudian en los temas 9 a 11 de esta parte del programa, por lo que baste decir aquí que el artículo 66.2 establece que “las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”

Antes de entrar en el análisis de las dos cámaras de las Cortes Generales, debe precisarse que:

1. El artículo 67.1 de la Constitución dispone 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”, aunque sí es posible constitucionalmente simultanear la condición de diputado autonómico con la de Senador, existiendo Comunidades Autónomas en las que sólo pueden ser senadores de designación autonómica quienes sean miembros de la respectiva asamblea legislativa y otras Comunidades Autónomas que prohíben simultanear ambos cargos representativos.
2. El artículo 67.2 de la Constitución dispone que “los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”, de forma que, aunque cada diputado o senador representa a los electores, la voluntad del cuerpo electoral no puede predeterminar en modo alguno la libre voluntad de sus representantes, a quienes en el ejercicio de su función representativa no se les impone ninguna intermediación, ni de carácter territorial ni de carácter partidista.

**EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.**

El artículo 68 de la Constitución dispone lo siguiente:

1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. (Este número es actualmente de 350, conforme al artículo 162.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985).

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

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

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

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones”.

El Congreso de los Diputados o cámara baja es la cámara realmente importante en la toma de decisiones, y se sitúa en una clara situación de superioridad sobre el Senado, siendo el centro de la vida política española.

De esta forma, y al margen de las funciones que ejerce de forma compartida con el Senado:

1. Corresponde al Congreso de los Diputados otorgar o negar la confianza al Presidente del Gobierno en los siguientes casos:
2. Mediante la investidura del candidato propuesto por el Rey en los supuestos del artículo 99 de la Constitución.
3. Mediante el rechazo de una cuestión de confianza planteada por el Presidente del Gobierno, en cuyo caso éste debe presentar su dimisión al Rey conforme al artículo 114.1 de la Constitución.
4. Mediante la aprobación de una moción de censura, que implica el otorgamiento de la confianza parlamentaria al candidato a Presidente del Gobierno incluido en la misma, conforme al artículo 114.2 de la Constitución.
5. Autoriza la prórroga del estado de alarma declarado por el Gobierno y la declaración del estado de excepción y declara por mayoría absoluta el estado de sitio, conforme al artículo 116 de la Constitución.
6. Ejerce por mayoría absoluta la acusación contra los miembros del Gobierno por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, conforme al artículo 102.2 de la Constitución.
7. Autoriza la propuesta de referéndum realizada por el Presidente del Gobierno, conforme al artículo 92 de la Constitución.
8. Es destinatario de los proyectos de ley a través de los que el Gobierno ejerce su iniciativa legislativa, conforme a los artículos 87 y 88 de la Constitución.
9. Es destinatario de las proposiciones de ley presentadas por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 87 de la Constitución.
10. Aprueba, modifica o deroga las leyes orgánicas por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto, conforme al artículo 81 de la Constitución.
11. Convalida o deroga los decretos-leyes, o acuerda su tramitación como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 86 de la Constitución.

**EL SENADO.**

El artículo 69 de la Constitución dispone lo siguiente:

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

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

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

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

5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

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

Al margen de las funciones que ejerce de forma compartida con el Congreso de los Diputados, las funciones fundamentales del Senado son las siguientes:

1. Se inician ante el Senado los procedimientos de distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial y de autorización de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, conforme a los artículos 74.2, 145.2 y 158.2 de la Constitución.
2. Aprueba por mayoría absoluta las medidas adoptadas por el Gobierno para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o para la protección del interés general de España, conforme al artículo 155.1 de la Constitución.

**RELACIONES ENTRE LAS DOS CÁMARAS.**

El Congreso de los Diputados y el Senado se relacionan fundamentalmente en el ejercicio de la función legislativa, respecto de la cual el Senado se configura como cámara de segunda lectura, disponiendo el artículo 90 de la Constitución lo siguiente:

“1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados”.

Incluso en el caso de que la iniciativa legislativa sea ejercida por el propio Senado, su papel subordinado al Congreso de los Diputados se mantiene, ya que el artículo 89.2 de la Constitución dispone que “las proposiciones de ley que, de acuerdo con el artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición”.

En el caso de reforma constitucional, el Congreso de los Diputados aprueba por dos tercios el texto de la comisión paritaria que haya sido aprobado por mayoría absoluta por el Senado si no hubiere acuerdos entre ambas cámaras, conforme al artículo 167.2 de la Constitución.

Además de la función legislativa, existen supuestos en los que Congreso de los Diputados y Senado ejercen sus funciones en sesión conjunta, disponiendo el artículo 74.1 de la Constitución que “las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II (relativo a la Corona) atribuye expresamente a las Cortes Generales”, como pueden ser la proclamación del Rey, el reconocimiento de su inhabilitación, la designación de la regencia cuando no hubiere persona a quien corresponda, la provisión a la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España cuando se extingan todas las líneas llamadas a sucesión, o la autorización al Rey para declarar la guerra o hacer la paz.

Así mismo, el artículo 76.1 de la Constitución prevé que “ambas cámaras conjuntamente podrán nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público”, mientras que el artículo 72.1 de la Constitución prevé que ambas cámaras, de común acuerdo, regulen el estatuto del personal de las Cortes Generales, el cual fue aprobado en reunión conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de marzo de 2006.

El artículo 72.2 de la Constitución dispone que “las sesiones conjuntas (de ambas cámaras) serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara”, el cual todavía no ha sido aprobado.

**LAS DIPUTACIONES PERMANENTES.**

Las Diputaciones Permanentes son órganos parlamentarios que actúan como *puente* entre legislaturas y entres sesiones de las Cámaras en la misma legislatura, teniendo por finalidad asegurar la continuidad de los poderes y funciones de las cámaras cuando éstas no están activas por haberse extinguido su mandato, haber sido disueltas o no estar en período de sesiones, y garantizando la continuidad de la legitimidad del poder político.

El artículo 78 de la Constitución dispone lo siguiente:

“1. En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.

2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73 (reunirse en sesión extraordinaria), la de asumir las facultades que correspondan a las cámaras, de acuerdo con los artículos 86 (convalidación o derogación de los decretos-ley) y 116 (estados de alarma, excepción y sitio), en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato, y la de velar por los poderes de las Cámaras, cuando éstas no estén reunidas.

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

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

Los miembros de la Diputación Permanente conservan su condición de parlamentarios, con todos los derechos y prerrogativas inherentes a la misma, aun después de expirado su mandato o de disuelta la Cámara y hasta que se reúna la que posteriormente resulte elegida.

José Marí Olano

27 de enero de 2023