

*Bienvenido
al Congreso
Pasa y lee,
esta es tu casa*





Bienvenido al Congreso
Pasa y lee, esta es tu casa

© Congreso de los Diputados
Dirección de Estudios y Documentación
Departamento de Publicaciones
Floridablanca, s/n. 28071 Madrid
www.congreso.es

Idea original y textos: Roberto L. Blanco Valdés
Ilustraciones: Fernando Gómez
Diseño y maquetación: TAU Diseño

Depósito Legal: M-24984-2020
Impresión: Gráficas Muriel



Bienvenido al Congreso
Pasa y lee, esta es tu casa

Índice

I. La Constitución de 1978: el mapa del tesoro	5
II. El parlamento: ¡qué gran invento!	13
III. Nuestra casa común: las Cortes Generales	23
IV. El Congreso de los Diputados como fuente de poderes: nuestro parlamentarismo	33
V. La máquina legislativa: palabras de ley	43
VI. La transparencia democrática: el Congreso controlador del Gobierno y voz del pueblo	53

I.

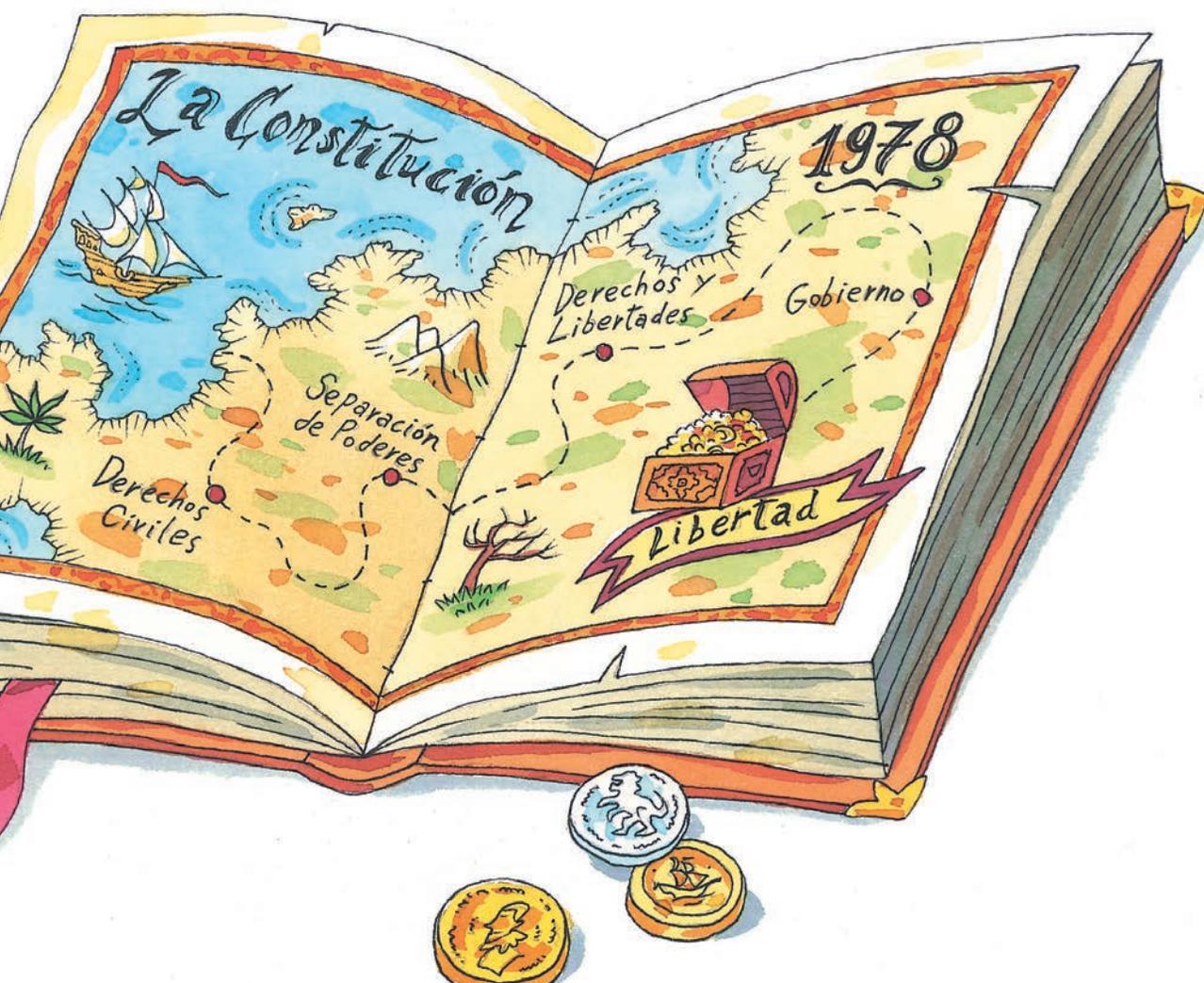
*La Constitución de 1978:
el mapa del tesoro*



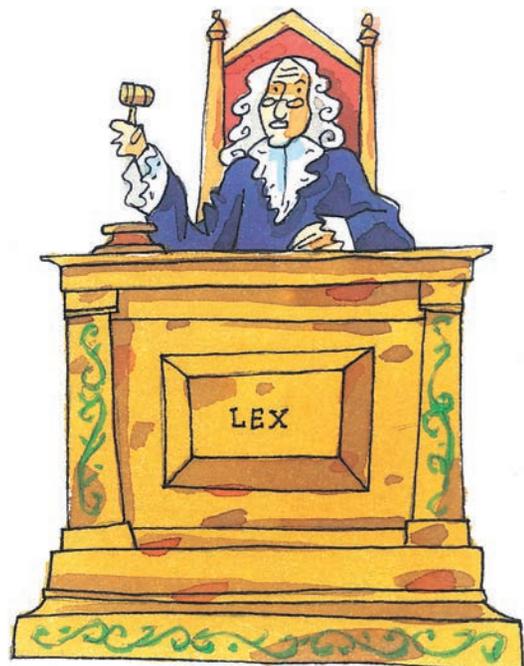


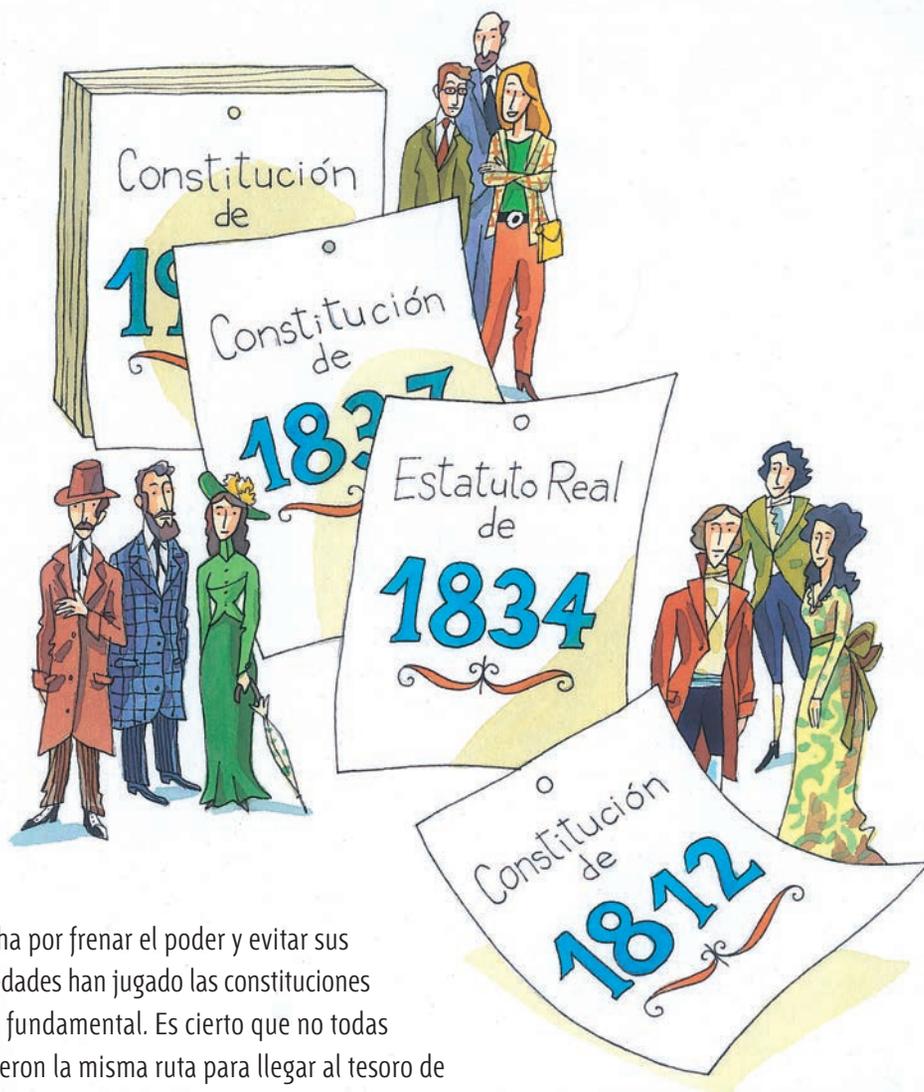


¿Recuerdas la historia de Jim Hawkins? Sí, sí, la de aquel jovencito, más o menos de tu edad, que se fue navegando en el buque La Española, con el doctor Livesey y el capitán Smollett, en busca de la isla del tesoro. Todos ellos persiguieron y, ¡albricias!, encontraron, grandes montones de monedas: era el tesoro del capitán Flint, pirata entre los piratas, tesoro que consiguieron descubrir con la ayuda de un conjunto de señales que a primera vista nadie parecía comprender. ¿Que por qué comenzar aquí recordando al bueno de Jim Hawkins? Es sencillo: porque este libro trata igualmente de unas señales y un tesoro. Las señales que permiten seguir la pista del más preciado tesoro que los seres humanos hemos venido persiguiendo: la libertad. Como el de la isla imaginada por Stevenson, también este tesoro tiene un mapa que, para abreviar, solemos llamar constitución. Sí, las constituciones son, desde luego, los mapas del tesoro de nuestra libertad.



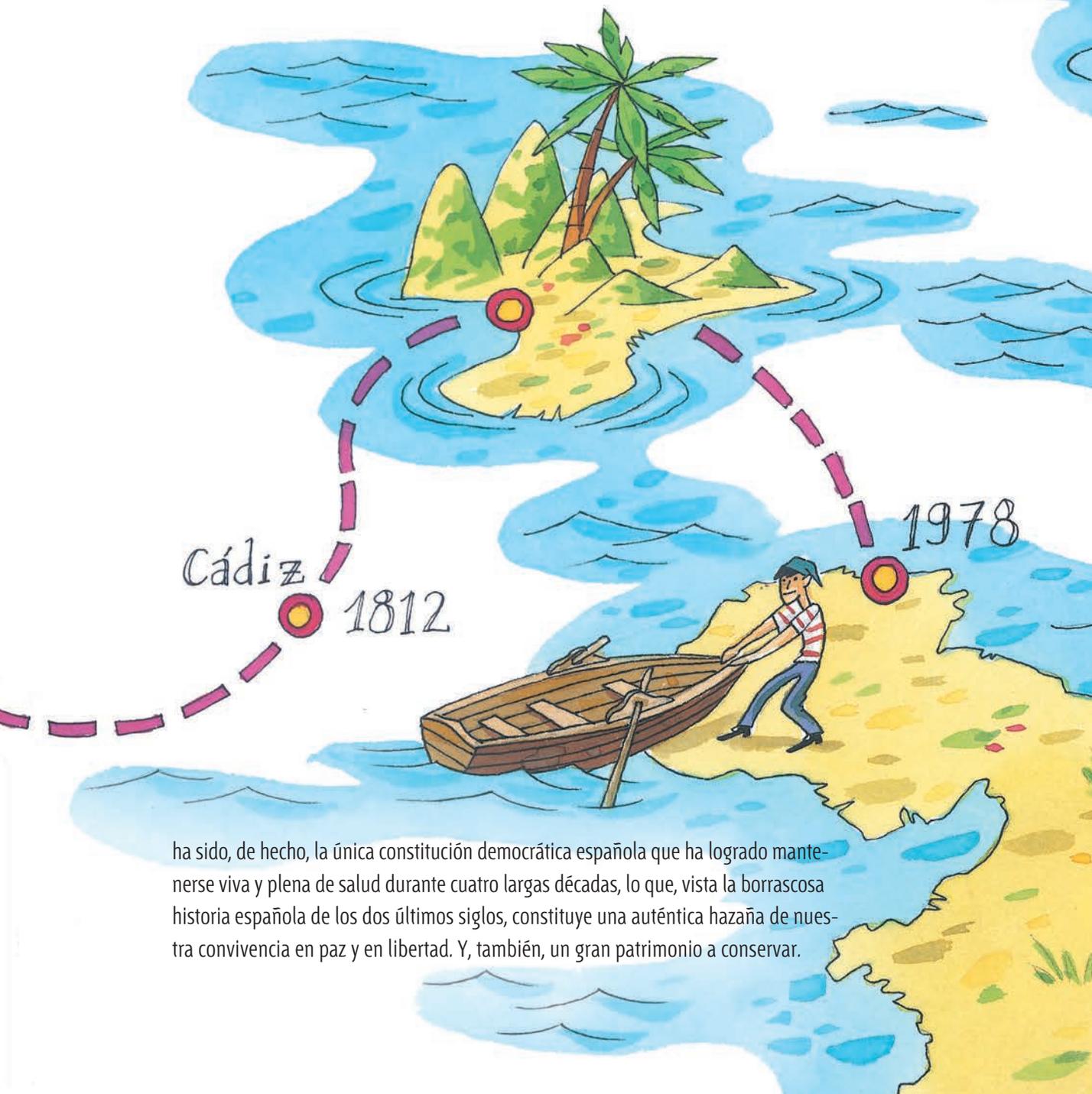
La relación existente entre libertad y constitución es fácil de entender: las constituciones nacieron a finales del siglo XVIII para garantizar la libertad. Por eso los revolucionarios franceses de 1789 proclamaron que no habría constitución allí donde no estuviesen asegurados la separación de los poderes y los derechos personales. Las constituciones han recogido una gran variedad de estos derechos a lo largo de la historia. Y han establecido, para tratar de impedir su restricción, que los tres poderes del Estado deben asignarse a sujetos diferentes: el legislativo, a un parlamento representativo de los ciudadanos que componen el cuerpo electoral; el ejecutivo, a un gobierno responsable, y el judicial, a unos jueces independientes y sujetos al imperio de la ley. Montesquieu, un gran pensador francés de principios del siglo XVIII, explicó con claridad la finalidad de la separación de los poderes: la de que el poder frene al poder. Imagínate uno de esos pulsos que se ven en las películas de vaqueros: pues así.





En la lucha por frenar el poder y evitar sus arbitrariedades han jugado las constituciones un papel fundamental. Es cierto que no todas establecieron la misma ruta para llegar al tesoro de la libertad, la justicia y la igualdad. Y lo es que algunas pusieron en ella incluso trampas y barreras. Pero, a fin de cuentas, solo las constituciones representativas han asegurado una separación de los poderes efectiva y una garantía real de los derechos que definen nuestra condición de ciudadanos. La forma en que en España se ha recorrido la ruta del tesoro ha sido, a grandes rasgos, bastante parecida a la de sus vecinos más cercanos. Nuestra historia política ha presentado, pese a todo, algunas particularidades: hemos tenido más constituciones, porque casi ninguna representaba al conjunto del país; nos ha costado mucho estabilizar un sistema eficaz de libertades; nos ha llevado tiempo encontrar un punto de equilibrio entre monarquía y democracia, y también encontrar una fórmula de reparto del poder capaz de unir en libertad nuestros territorios y a sus gentes.

Tras una larga travesía, que empezó en 1812, con la primera constitución de nuestra historia –la de Cádiz, porque se aprobó en esa capital del sur de España, o la Pepa, porque su fecha de nacimiento coincidió con la festividad de San José– los españoles hemos logrado, al fin, encontrar un buen mapa, de esos que llevan al viajero a puerto seguro y abrigado: la constitución hoy en vigor, que es conocida por el año, 1978, en que la misma se aprobó. La Constitución de 1978

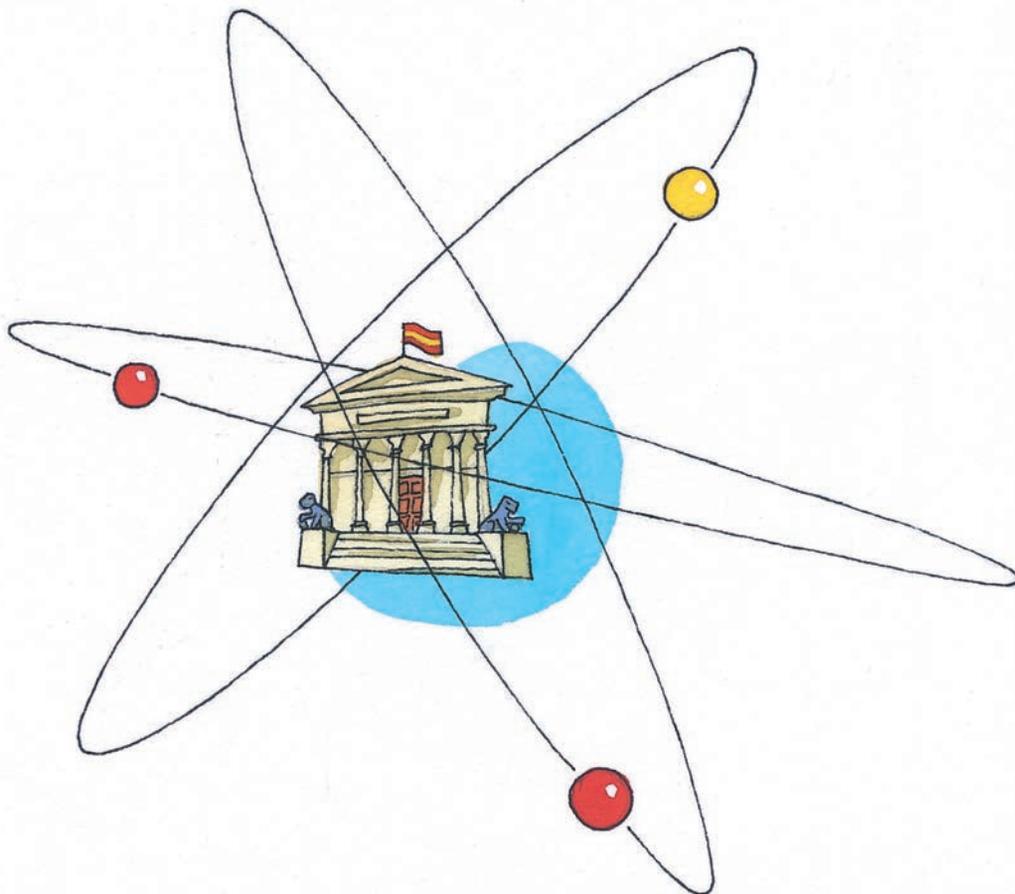


ha sido, de hecho, la única constitución democrática española que ha logrado mantenerse viva y plena de salud durante cuatro largas décadas, lo que, vista la borrascosa historia española de los dos últimos siglos, constituye una auténtica hazaña de nuestra convivencia en paz y en libertad. Y, también, un gran patrimonio a conservar.



¿Qué había cambiado en España para que lo que tantas veces fracasó acabase en 1978 por triunfar? Sin duda había cambiado la sociedad española, y la sociedad europea, en las que intentamos consolidar una democracia equiparable a las restantes del mundo occidental. Pero, además de todo ello, cambió también, ¡y de qué forma!, la actitud con que los españoles de entonces se enfrentaron a la siempre difícilísima tarea de elaborar una constitución con vocación de permanencia. Si a lo largo de nuestra historia había predominado la llamada política del *trágala*, que significaba que quienes ganaban imponían su constitución a quienes resultaban derrotados, en 1978 se impondrá la del *consenso*: la búsqueda de amplísimos acuerdos para fijar, entre todos, los principios básicos de la convivencia colectiva.

Es verdad que ni el consenso ni la constitución que de él nació, que se convirtió inmediatamente en la más popular de nuestra historia, solucionaron, por arte de magia, todos los problemas que España venía arrastrando desde hacía mucho tiempo. Pero permitieron afrontarlos, casi por primera vez, a través de un sistema democrático, que se sostenía sobre un amplio acuerdo social, y sobre unas reglas de juego que nadie, salvo quienes utilizaron durante muchos años la violencia terrorista, discutía. Entre esas reglas destacará, por su importancia, la de la centralidad del parlamento en el funcionamiento del Estado: centralidad en el sentido en que en un círculo es central el punto en que se unen todos los radios de su circunferencia. Y es que, según verás si sigues adelante, en el parlamento convergen, de uno u otro modo, todas las acciones del Estado democrático. ■



II.

*El parlamento:
¡qué gran invento!*



I. Pero, antes de seguir,
comprueba lo que ya has aprendido:

TRATA DE DEFINIR EL SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS QUE FIGURAN A CONTINUACIÓN.
SI TE PARECE NECESARIO, PUEDES AYUDARTE DE UN DICCIONARIO:

Constitución:

Parlamento:

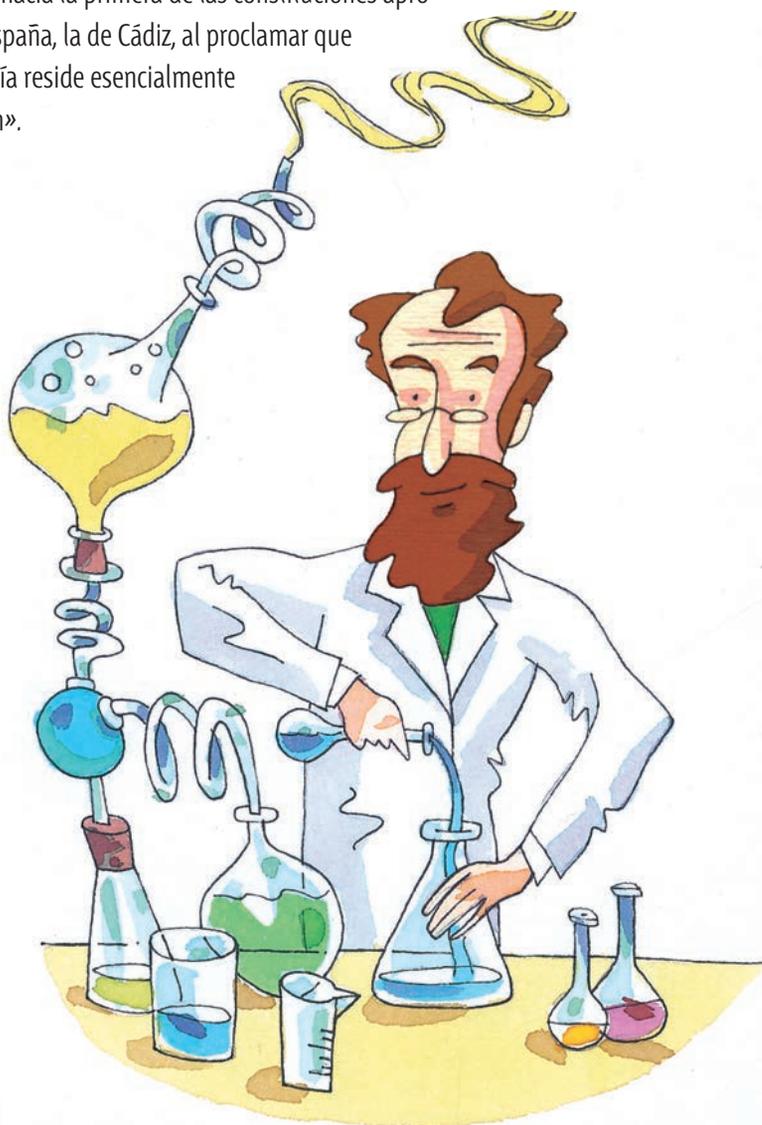
Ciudadano:

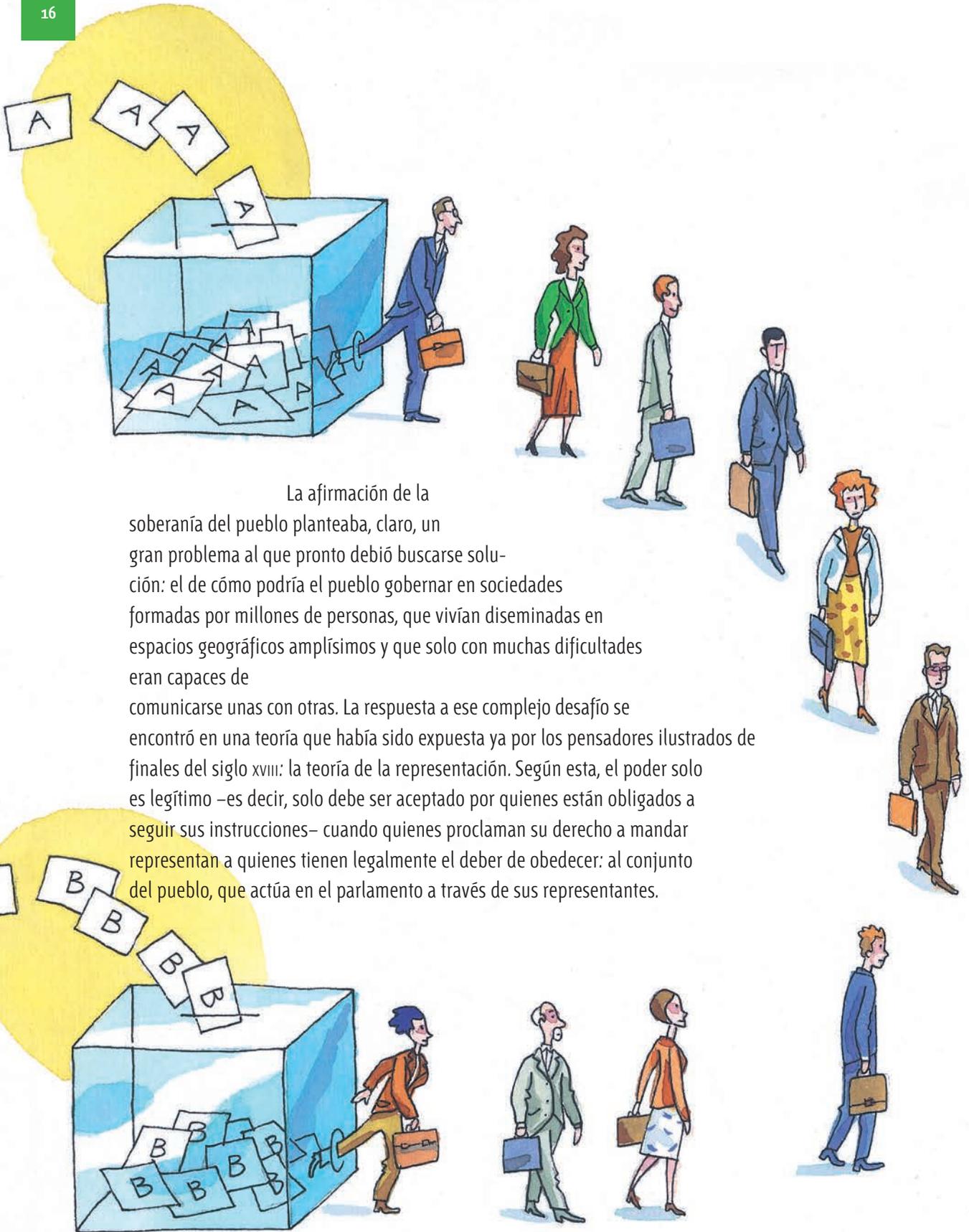
Trágala:

Convivencia:



El parlamento fue, en efecto, un gran invento: como la imprenta o la bombilla incandescente. Pues, al igual que la imprenta redujo la ignorancia y la bombilla combatió la oscuridad, los parlamentos favorecieron desde su nacimiento la progresiva extensión de la libertad, la justicia y la igualdad. Por eso han sido uno de los grandes inventos de la historia. Porque convirtieron en realidad un principio esencial del mundo moderno, que sin los parlamentos se hubiera quedado en letra muerta de las constituciones. La más antigua de las que hoy existen en el mundo, la norteamericana, expresaba ese principio en sus tres primeras palabras, al afirmar quién era el titular del poder supremo del Estado: «We the people» («Nosotros el pueblo»). También lo hacía la primera de las constituciones aprobadas en España, la de Cádiz, al proclamar que «la soberanía reside esencialmente en la nación».





La afirmación de la soberanía del pueblo planteaba, claro, un gran problema al que pronto debió buscarse solución: el de cómo podría el pueblo gobernar en sociedades formadas por millones de personas, que vivían diseminadas en espacios geográficos amplísimos y que solo con muchas dificultades eran capaces de comunicarse unas con otras. La respuesta a ese complejo desafío se encontró en una teoría que había sido expuesta ya por los pensadores ilustrados de finales del siglo XVIII: la teoría de la representación. Según esta, el poder solo es legítimo —es decir, solo debe ser aceptado por quienes están obligados a seguir sus instrucciones— cuando quienes proclaman su derecho a mandar representan a quienes tienen legalmente el deber de obedecer: al conjunto del pueblo, que actúa en el parlamento a través de sus representantes.



El propio verbo representar expresa la idea con toda claridad: de lo que se trata, a fin de cuentas, es de hacer presentes a quienes están ausentes. En realidad, mucho antes de aplicarse a las relaciones políticas entre los representantes –los parlamentarios– y los representados –los ciudadanos con derecho a voto que forman el cuerpo electoral– ese tipo de representación existía ya en las relaciones privadas entre los particulares.

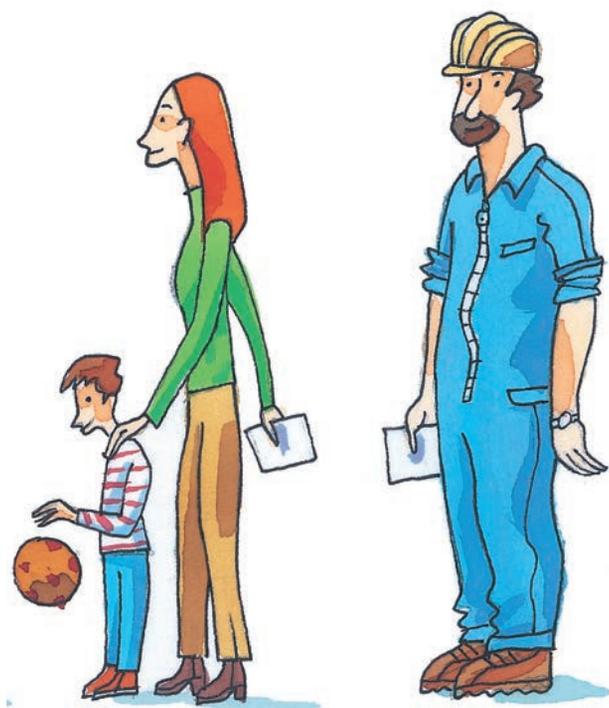


Así acontecía cuando una persona encargaba a otra que hiciese algo con arreglo a sus propias instrucciones: por ejemplo, comprar un caballo o vender una casa. Pero la representación política muy pronto se diferenciará de la privada en algo sustancial: en que los parlamentarios actuarán con gran autonomía a la hora de interpretar el mandato recibido del cuerpo electoral.

Si el gobierno del pueblo sólo fue históricamente posible a través del mecanismo de la representación, la propia representación necesitó también de un dispositivo que la hiciera realidad: el dispositivo electoral. Las elecciones serán, en consecuencia, el alma misma de un régimen basado en la proclamación de la soberanía popular y en el reco-



nocimiento paralelo de que el pueblo no puede, sin embargo, gobernarse por sí mismo. Porque no puede hacerlo es por lo que el pueblo debe nombrar representantes; y porque debe nombrarlos es por lo que resulta necesario disponer de un conjunto de reglas que permitan decidir quiénes actuarán en nombre del pueblo en las instituciones representativas del Estado: en el parlamento, pero también, en su caso, en las cámaras regionales, en las corporaciones locales, en las diputaciones provinciales o en el Parlamento Europeo.



Las elecciones tienen, en consecuencia, una primordial finalidad: la de hacer posible que quienes disponen del derecho de sufragio puedan elegir, entre los candidatos presentados, a aquellos que serán sus representantes en los órganos electivos del Estado o de la Unión Europea. Pero, como ocurre tantas veces, la misma palabra sirve hoy para designar una realidad que fue muy diferente en el pasado. El principio esencial que marca en la actualidad el funcionamiento de cualquier proceso electoral en las sociedades democráticas es el del sufragio universal, es decir, el de que el derecho a votar y a ser votado pertenece a todos los ciudadanos del país que, estando inscritos en una lista de votantes (el censo electoral), no están afectados por ninguna de las causas que privan excepcionalmente del derecho de sufragio: por ejemplo, la comisión de determinado tipo de delitos.

Pero el sufragio universal, que hoy forma parte natural de la vida democrática, y que, seguramente, tú y tus amigos habéis visto ya ejercer a mucha gente, solo se impuso tras una larga lucha contra el sufragio restringido, que estuvo vigente durante la mayor parte del siglo XIX. En esa época solo se reconocía el derecho a votar y a ser candidato electoral a grupos muy reducidos de personas: las que tenían cierta formación cultural o determinados medios económicos. La lucha de millones de hombres y mujeres por

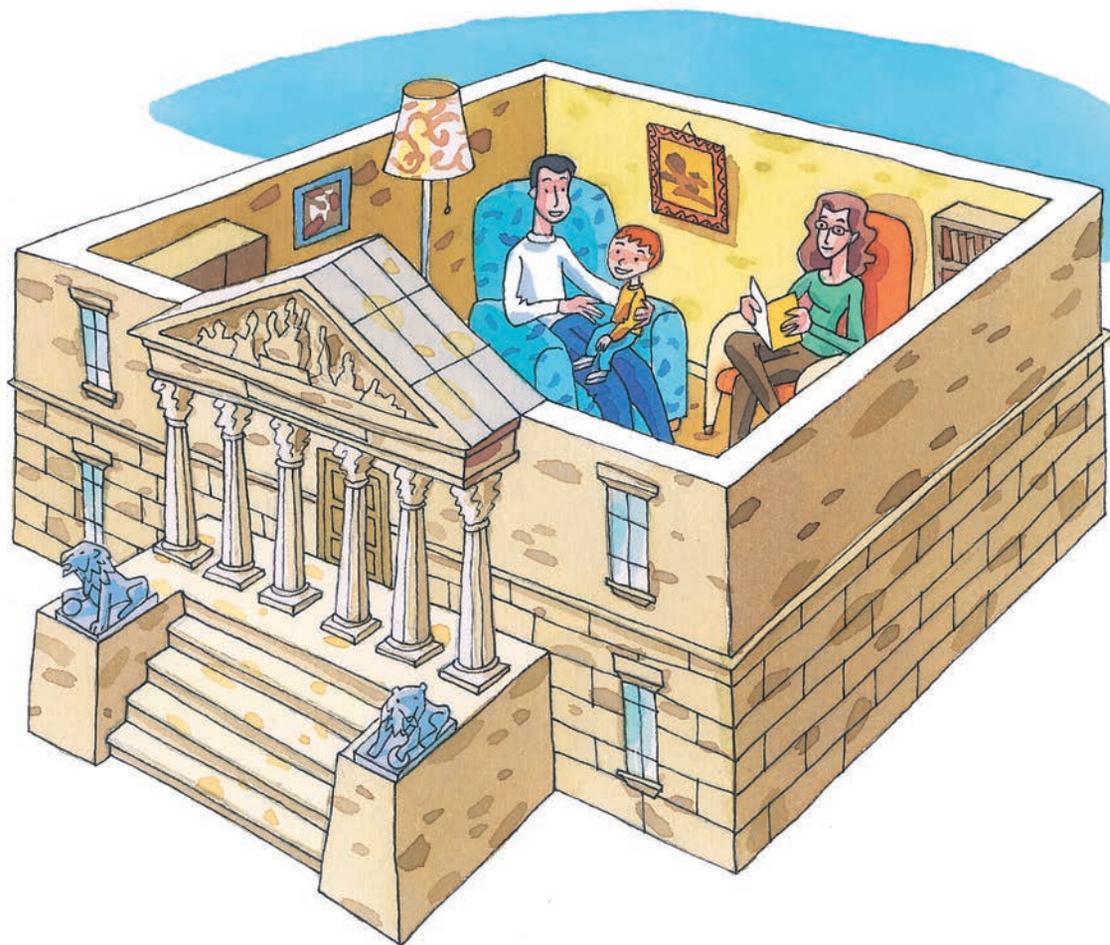


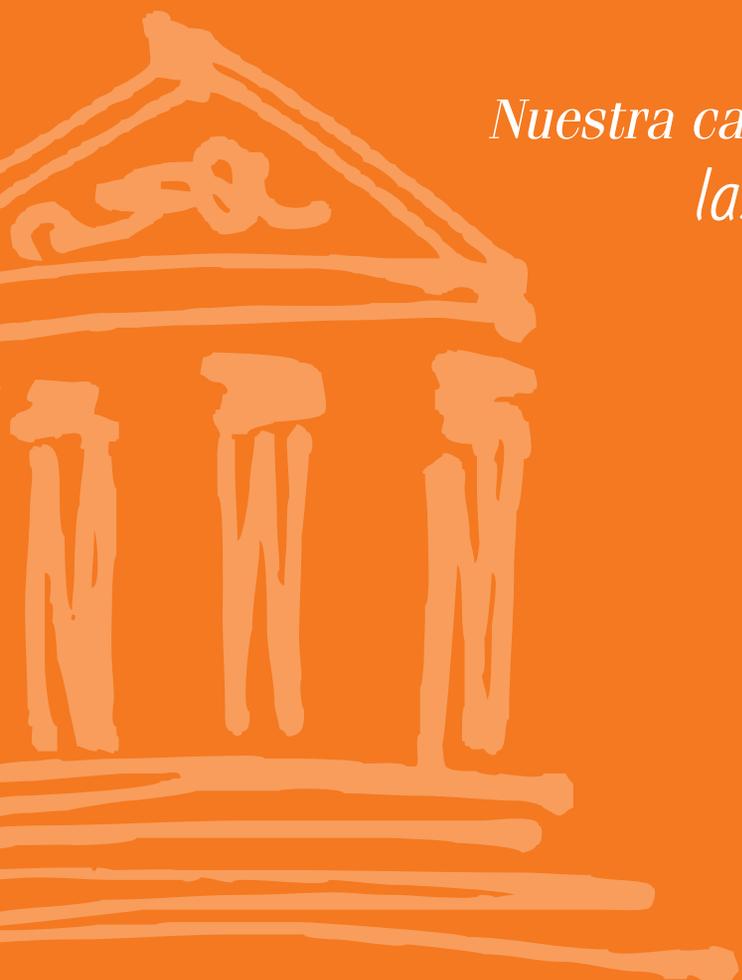
la ampliación del derecho de sufragio condujo en varios países, España entre ellos, primero al sufragio universal masculino y más tarde, ya entrado el siglo XX, al auténtico sufragio universal: el de todos los hombres y mujeres. Las mujeres sufragistas, como la divertidísima mamá de los dos hermanos que protagonizan *Mary Poppins*, fueron las verdaderas heroínas de una victoria que favoreció decisivamente la igualdad entre hombres y mujeres.



Las elecciones son en todos los países una parte esencial del proceso democrático, pues en ellas se decide quiénes formarán parte de las instituciones representativas. Por eso el proceso electoral, que empieza con la convocatoria de elecciones y finaliza con la proclamación oficial de los candidatos elegidos, debe estar rodeado de toda una serie de garantías destinadas a asegurar que las elecciones se desarrollen con limpieza, es decir, sin trampa ni cartón; que los candidatos puedan participar en ellas en condiciones de igualdad, y que los electores estemos en condiciones de votar con libertad. Entre esas garantías destaca por su importancia el secreto del sufragio que los votantes depositamos en la urna, secreto que protege la libertad para votar como le venga en gana a todos y cada uno de los miembros del cuerpo electoral.

Muchas veces habrás oído decir que el Parlamento es «la casa de todos». Y quizás te habrás preguntado por qué si eso es verdad no todos pueden entrar en él sin ningún tipo de control. La verdad es que los controles son necesarios para garantizar la seguridad de los parlamentarios y de las instalaciones en las que desarrollan su trabajo. Pero, pese a esa necesidad de mantener ciertas medidas de control, el Parlamento sí es la casa de todos porque todos contribuimos a elegirlo mediante el sufragio universal, sufragio que debemos expresar todos por igual –una persona, un voto– y con entera libertad, tal y como lo asegura el secreto de sufragio. ¿Qué te parece si acercamos la lupa un poco más y, tras haber hablado del parlamento en general, tratamos ahora del español con más detenimiento? Vamos a ello. ■





*Nuestra casa común:
las Cortes Generales*



II. *Pero, antes de seguir, comprueba lo que ya has aprendido:*

RECUERDA LO QUE ACABAS DE LEER E INTENTA RESPONDER, CON BREVEDAD, A LAS SIGUIENTES PREGUNTAS:

1. ¿Por qué han sido los parlamentos uno de los grandes inventos de la historia?

2. ¿Cómo ha sido posible históricamente que el pueblo se haya gobernado por sí mismo?

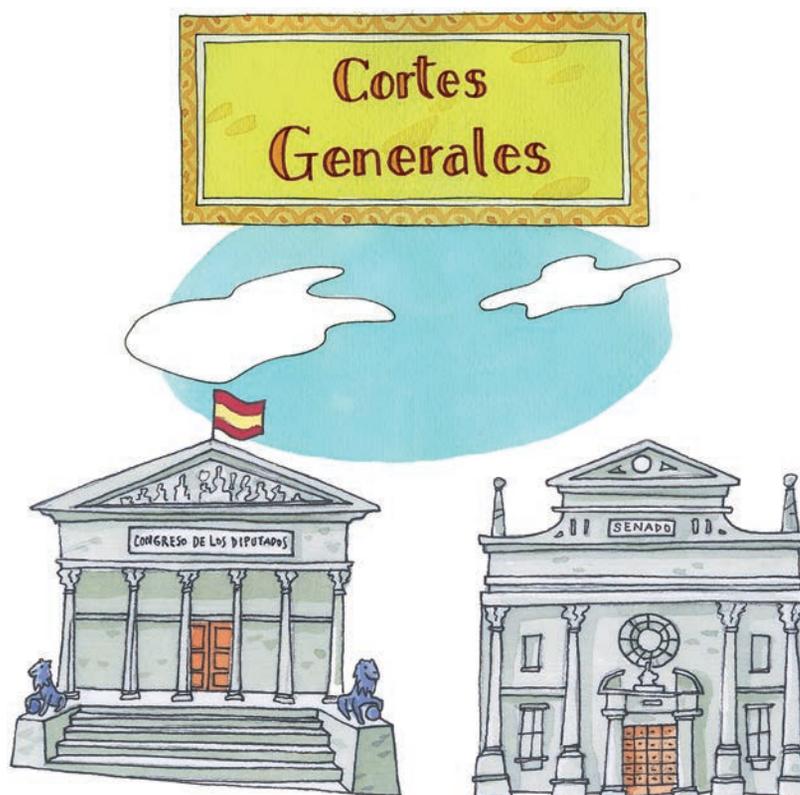
3. ¿Cuál es la finalidad primordial de las elecciones?

4. ¿Qué es el sufragio universal?

5. ¿Cuándo comienza y cuándo finaliza el proceso electoral?

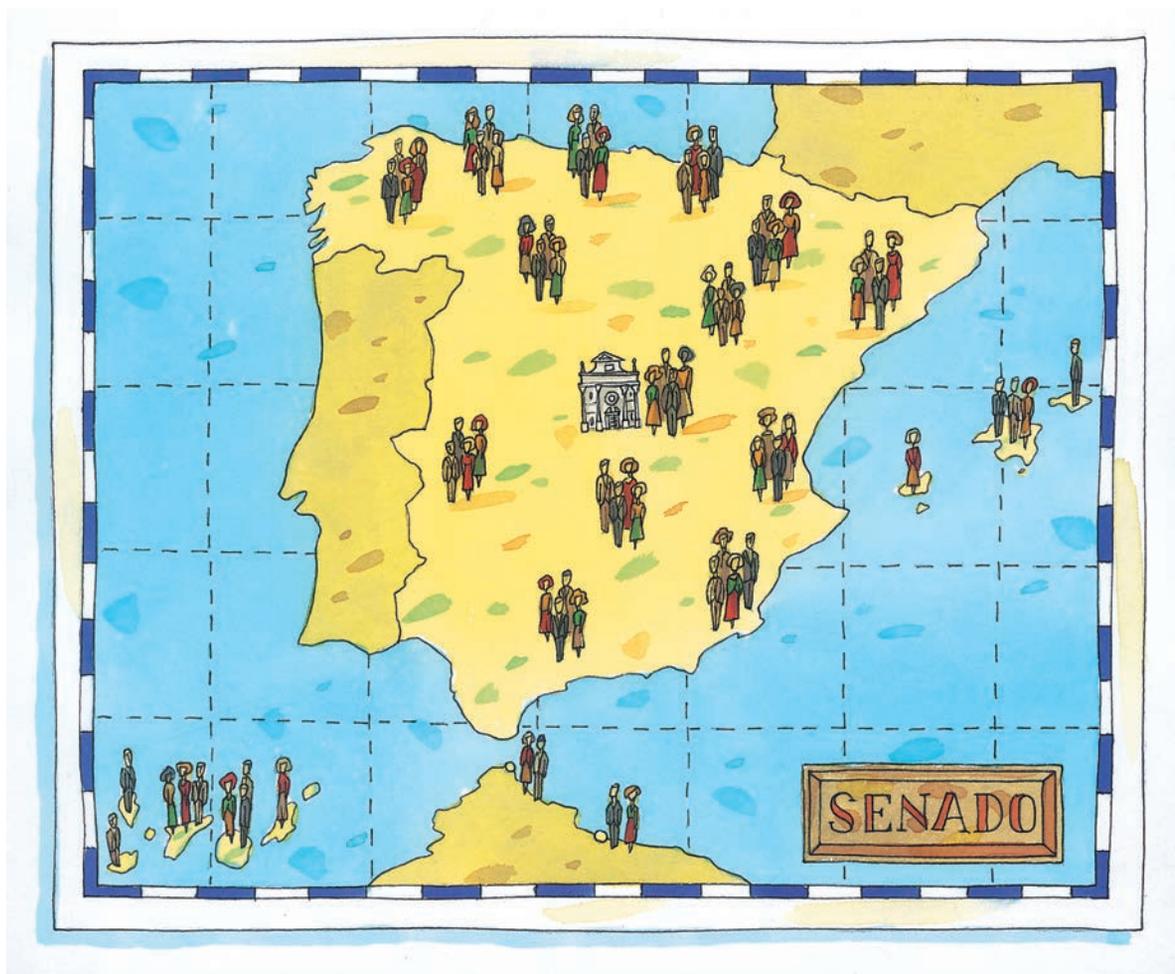


Nuestra casa común, las Cortes Generales, se compone en realidad de dos viviendas diferentes: el Congreso de los Diputados y el Senado. Las Cortes son, así, bicamerales. No resulta difícil imaginar la pregunta que ahora te ronda la cabeza: ¿y por qué son bicamerales algunos parlamentos? Tienes razón, es una buenísima pregunta. El bicameralismo de algunos parlamentos se explica por sus orígenes históricos. En unos casos –el de Inglaterra, con la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores– traducían la distinta composición social de las dos cámaras: la baja, que representaba a los ciudadanos con derecho de sufragio, y la alta, que agrupaba a la nobleza. En otros casos –el de los Estados Unidos, con la Cámara de Representantes y el Senado– el bicameralismo tenía, y tiene hoy, una naturaleza federal: una cámara representa a los ciudadanos y la otra, a los territorios en que viven.



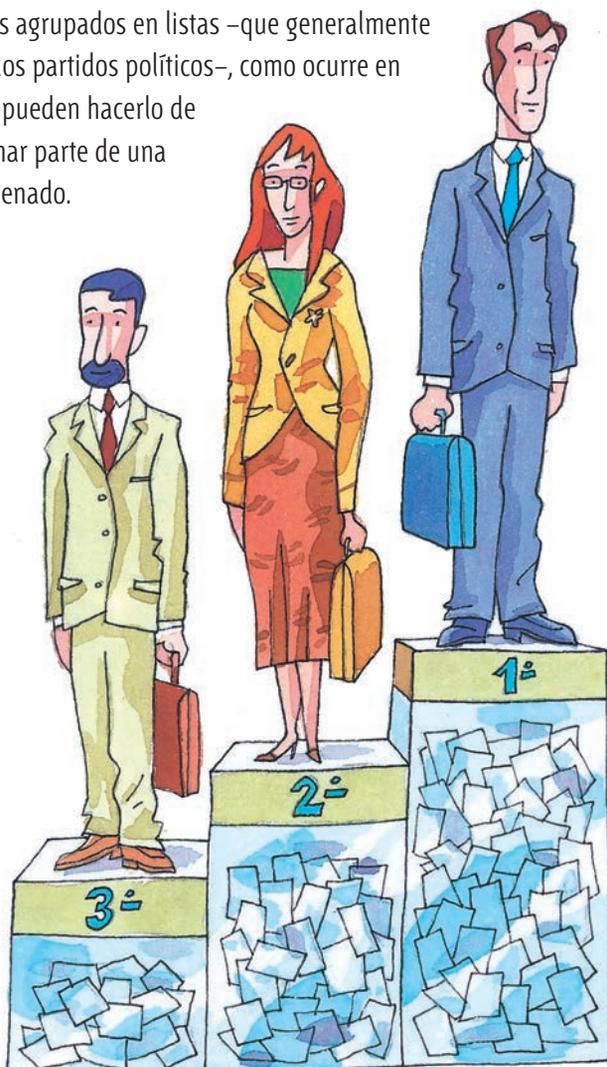
El bicameralismo español de hoy se basa en la diferente composición y forma de elección de las dos cámaras de las Cortes Generales. El Congreso de los Diputados es la cámara de representación del conjunto del cuerpo electoral, lo que explica que la mayor parte de los 350 miembros que actualmente lo componen se distribuyan en proporción a la población de cada una de las cincuenta provincias españolas: todas tienen asignados por ley un mínimo de dos representantes, y dos más que se atribuyen, respectivamente, a las ciudades de Ceuta y de Melilla. Los 248 miembros restantes se reparten según se distribuye la población en las provincias, que son las circunscripciones previstas en nuestro sistema electoral: es decir, las divisiones territoriales en las que una vez celebrada la elección se traducen los votos en escaños. ¡Tranquilo, que no cunda el pánico!: ahora mismo volveremos otra vez sobre el asunto.





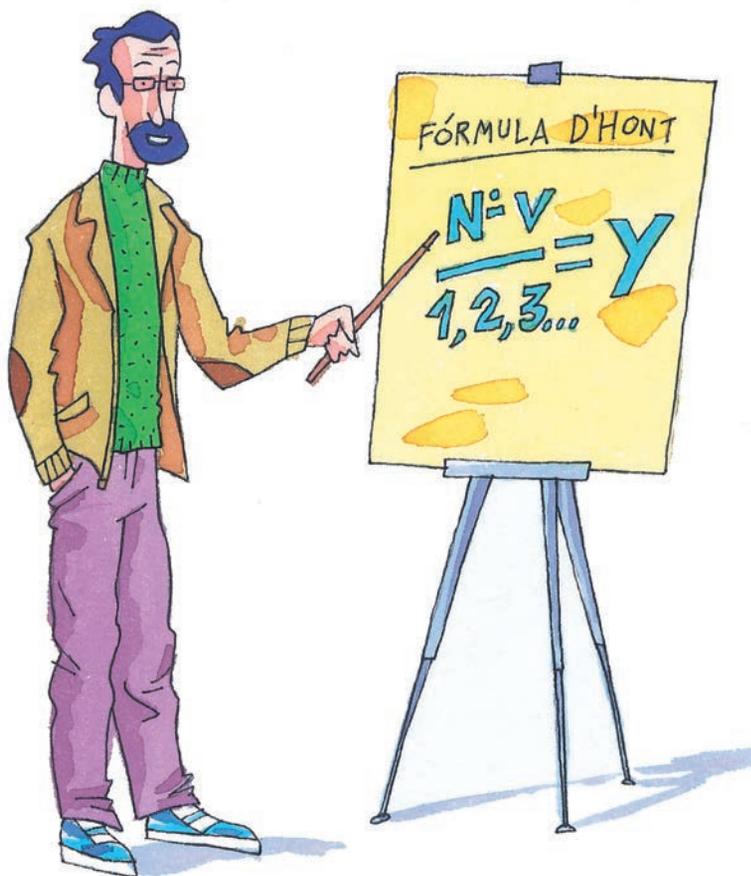
La Constitución define al Senado como la cámara de representación territorial, razón por la que el reparto de los senadores entre las circunscripciones provinciales es muy diferente al de los 350 diputados del Congreso: cada provincia elegirá un total de cuatro senadores, con la excepción de las Illes Balears y Canarias, que eligen tres por cada isla mayor y uno por cada isla menor, y de Ceuta y Melilla, que eligen dos senadores cada una. Además de esos senadores provinciales, la Constitución dispuso también que las comunidades autónomas elegirían un senador cada una y uno más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio: son los denominados senadores autonómicos. Tanto los miembros del Congreso como los del Senado son elegidos por sufragio universal para un periodo de cuatro años, salvo que se convoquen elecciones anticipadas.

Como lo más probable es que no hayas votado nunca todavía, quizá te estés preguntando cómo se reparten los escaños entre los diferentes candidatos que concurren a las elecciones generales una vez que los electores han acudido a las urnas. La cosa puede parecer bastante complicada, pero verás que no lo es. Cada sistema electoral fija legalmente el procedimiento que se utilizará para traducir los votos en escaños: son las llamadas fórmulas electorales. La explicación del funcionamiento de esas fórmulas exige, en todo caso, conocer un dato previo: que los candidatos pueden competir en las elecciones agrupados en listas –que generalmente son listas que presentan los partidos políticos–, como ocurre en España en el Congreso, o pueden hacerlo de forma individual, sin formar parte de una lista, como sucede en el Senado.





La fórmula electoral del Congreso lleva el nombre del matemático belga que la inventó y se llama fórmula D'Hondt: consiste en dividir el número de votos que ha obtenido cada una de las listas electorales en las que se agrupan los candidatos por uno, por dos, por tres, etc. hasta el total del número de escaños a cubrir. De esas divisiones salen unos cocientes y los puestos de diputados se atribuyen, en orden decreciente, a los cocientes referidos. Sabremos, de este modo, cuántos diputados le corresponderán a cada lista y, dado que en cada una los candidatos van colocados con su número, quiénes serán los candidatos elegidos. La fórmula del Senado es más sencilla: como los candidatos no se agrupan por listas y como los electores votan, por lo tanto, a candidatos individuales, saldrán elegidos los senadores que obtengan en cada circunscripción mayor número de votos.

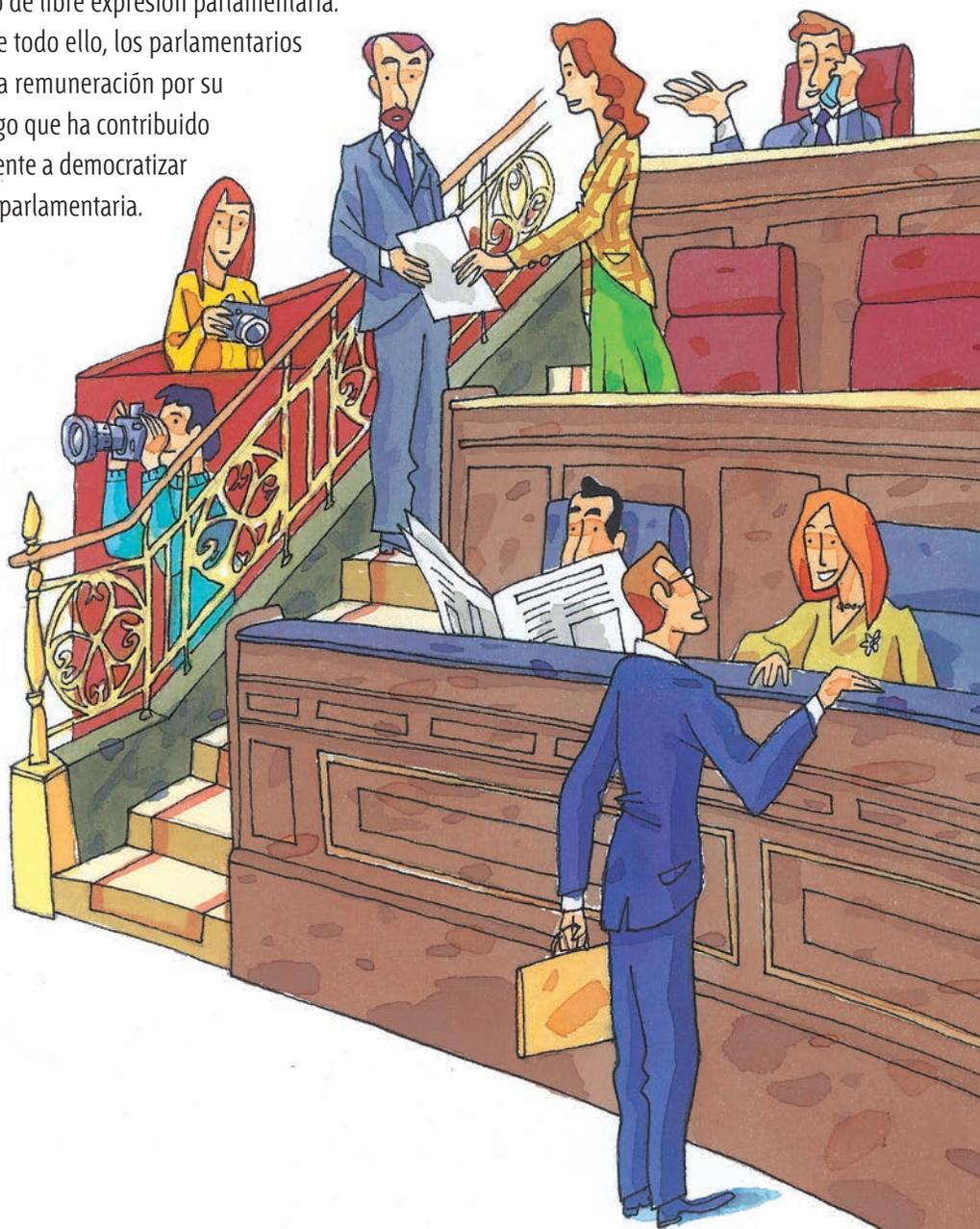




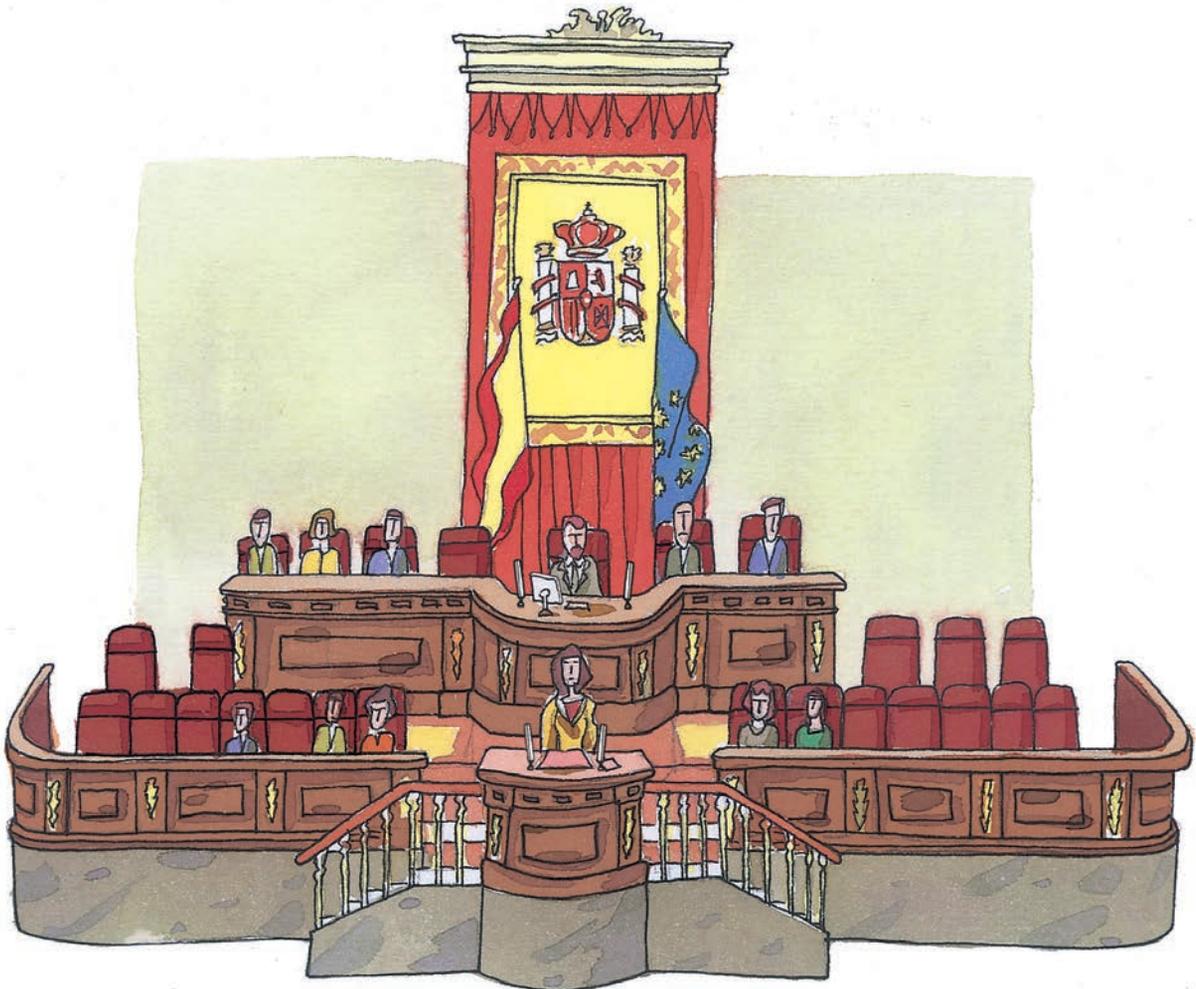
El proceso electoral para la elección del parlamento está protagonizado por unos sujetos que son indispensables para el funcionamiento de la propia democracia: los partidos políticos. Nuestra Constitución dice de ellos que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Tan importantes son los partidos para la vida democrática que su existencia es como la prueba del nueve de la salud del conjunto del sistema: donde no existe libertad de partidos, no existe democracia. Los partidos con representación parlamentaria tienen su traducción en las dos cámaras de las Cortes Generales: son los llamados grupos parlamentarios, protagonistas también fundamentales de la vida política del Congreso y el Senado.



Pero el parlamento no es, a fin de cuentas, más que la reunión de los representantes que el pueblo ha designado en elecciones. Son esos parlamentarios los que hablan, proponen, enmiendan, votan... y, en ocasiones, ¿por qué no reconocerlo?, silban o patean. Los parlamentarios tienen por supuesto derechos y deberes: entre los primeros, hablar, votar o presentar propuestas; entre los segundos, asistir a las sesiones de las cámaras o respetar la disciplina parlamentaria. Gozan también los parlamentarios de dos prerrogativas: la inmunidad, que impide que sean procesados sin autorización de la cámara a la que pertenecen, y la inviolabilidad, que ampara de forma ilimitada su derecho de libre expresión parlamentaria. Además de todo ello, los parlamentarios cobran una remuneración por su trabajo, algo que ha contribuido decisivamente a democratizar la función parlamentaria.



Tanto el Congreso como el Senado son órganos complejos, que se componen a su vez de otros órganos internos que los hacen funcionar. Por una parte están sus órganos internos de gobierno: Presidencia, que representa a la Cámara, asegura la buena marcha de sus trabajos y ordena sus debates; la Mesa de la Cámara que es el órgano rector de la misma y que se compone de la Presidencia, las Vicepresidencias y las Secretarías, y la Junta de Portavoces de cada Cámara que reúne a quienes dan voz a cada uno de los grupos parlamentarios. Por otra parte, tanto el Congreso como el Senado funcionan en Pleno y en Comisiones: mientras el primero reúne a todos los miembros de la Cámara, las segundas se especializan por materias (por ejemplo, justicia, agricultura, economía o sanidad). Todos esos órganos y quienes los componen contribuyen a hacer todo lo que verás seguidamente. ¡No vayas a irte, que seguimos! ■



IV.

*El Congreso de los Diputados
como fuente de poderes:
nuestro parlamentarismo*



III. Pero, antes de seguir, comprueba lo que ya has aprendido:

INTENTA ENCONTRAR EN LA SIGUIENTE SOPA DE LETRAS LAS PALABRAS COLOCADAS ABAJO, TODAS ELLAS RELACIONADAS CON LA ORGANIZACIÓN Y ELECCIÓN DE NUESTRAS CORTES GENERALES

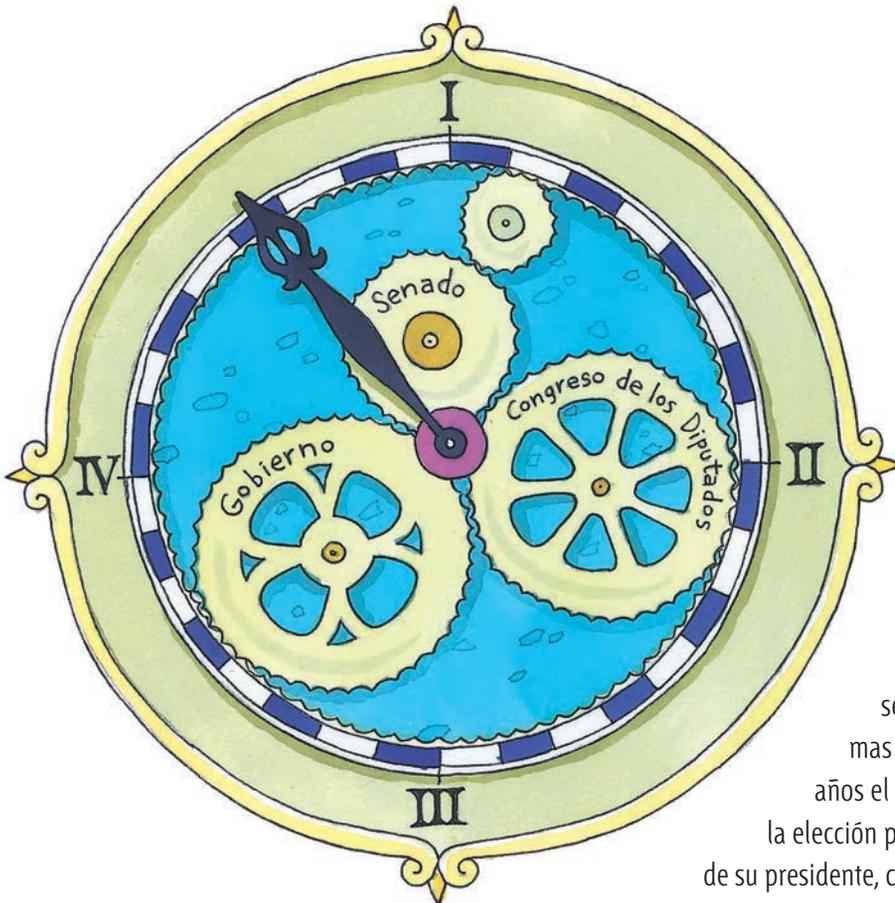
<i>Bicameralismo</i>	<i>Cámara</i>	<i>Candidato</i>	<i>Circunscripción</i>	<i>Diputado</i>
<i>Escaño</i>	<i>Inmunidad</i>	<i>Inviolabilidad</i>	<i>Mesa</i>	<i>Partido</i>
<i>Senador</i>	<i>Urna</i>	<i>Vicepresidentes</i>	<i>Presidente</i>	<i>Voto</i>

V V W H C F P Q V C H A O H N
 I N U F W T O D B L X F Y E S
 C J Z T T M I T I H O A Z E N
 E C Q T R X A T C P S A N C Q
 P A R T I D O A A E U A R B Z
 R N G R D T M Q M H D T V K G
 E D Y D O A Z P E O D N A L V
 S I B V R Q V A R Z A T P D K
 I D V A X K C Q A D D G A A O
 D A D I L I B A L O I V N I Ñ
 E T G N H D S F I N N R S B A
 N O I C P I R C S N U C R I C
 T M T M F U D C M H M U A E S
 E J E R G U C K O W N N P A E
 S B E E O V L I X L I G D S J



Hay países en los que el Gobierno es elegido directamente por el pueblo: Argentina o Estados Unidos, por ejemplo. Son los Estados presidencialistas, así llamados porque el jefe del Estado, que ocupa también la Jefatura del Gobierno, es el presidente de la República. Hay otros, sin embargo, en los que el Gobierno es elegido por el Parlamento salido de unas elecciones generales, razón por la que esos Estados se denominan parlamentarios. Estos Estados parlamentarios pueden, a su vez, ser monarquías o repúblicas, según que el puesto de jefe del Estado, que ocupa en ellos una persona distinta de la que ocupa la Presidencia del Gobierno, sea hereditario o electivo. Italia o Alemania, por ejemplo, son repúblicas parlamentarias. Inglaterra o España son, por el contrario, monarquías parlamentarias: en ellas el rey reina, pero no gobierna, es decir, no interviene en el desarrollo de la vida política del Estado democrático.





Seguro que recuerdas haber estudiado en Ciencias Naturales que los seres vivos nacen, crecen, se reproducen y mueren. Ese ciclo de los seres vivos es, en cierto sentido, similar al de los sistemas parlamentarios: cada cuatro años el Gobierno español nace con la elección parlamentaria de su presidente, crece mediante el nombramiento presidencial de los ministros, se reproduce a través de las muchas iniciativas que conforman su gestión y muere cuando se celebran nuevas elecciones generales. Y en todos esos momentos el Gobierno debe contar con el apoyo del Congreso de los Diputados, sin el cual ningún gobierno puede mantenerse. Es lo que se llama confianza parlamentaria, principio que condiciona la relación permanente que mantienen el Congreso de los Diputados y el Gobierno.



De hecho, el Gobierno nace tras una votación del Congreso, quien, en la llamada sesión de investidura, elige al presidente del Gobierno. El procedimiento es tan sencillo que tú mismo podrías explicarlo en clase: después de las elecciones, el rey, tras consultar a los líderes de los partidos con representación parlamentaria, propone a un candidato o candidata a la Presidencia del Gobierno, que después presentará en el Congreso su programa, solicitando el apoyo de la Cámara, para el que necesita la mayoría absoluta de sus miembros (176 en la actualidad: la mitad de 350 y uno más) en una primera votación, y la mayoría simple



(más votos a favor que en contra) en una posterior. Si no sale elegido en la segunda votación, el rey debe proponer a otro candidato o candidata... y vuelta con lo mismo. Pero, si transcurridos dos meses desde la primera votación nadie resulta elegido, la Constitución dispone que las Cámaras se disuelven y se convocan nuevas elecciones.

Una vez elegido, el presidente o presidenta designará a los miembros del Gobierno, con los que conforma el Consejo de Ministros. ¿Qué ocurre si a lo largo de los cuatro años que dura la legislatura el Gobierno pierde el apoyo político de la mayoría que lo eligió en la sesión de investidura? Pues ocurre que es un lío. Para solucionarlo existen tres alternativas diferentes. La primera alternativa consiste en que el presidente del Gobierno consiga volver a recomponer su mayoría, para lo que dispone de la posibilidad de presentar al Congreso la llamada cuestión de confianza, que se obtiene si recibe el apoyo de la mayoría simple de los miembros de la Cámara, de modo que el Gobierno saldría reforzado. Si, por el contrario, no consigue dicha confianza, deberá dimitir, lo que dará lugar a que se abra el procedimiento de investidura que has leído en la página anterior mediante la propuesta de un nuevo candidato a la Presidencia del Gobierno.





Como un gobierno sin mayoría parlamentaria no puede gobernar, cabe también una segunda alternativa: que una parte del Congreso de los Diputados presente contra él una moción de censura constructiva, iniciativa que deberán tomar, por lo menos, una décima parte de los miembros de la Cámara: 35 diputados en la actualidad. La censura se llama constructiva porque los diputados censurantes deben presentar un candidato alternativo a presidente del Gobierno, candidato que será nombrado presidente por el rey en lugar del presidente censurado si la mayoría absoluta de la Cámara (¿lo recuerdas?: 176, la mitad del Congreso y uno más) aprueba la moción. A través de ello se asegura que no se producirá un vacío de poder y que no será posible echar a un presidente sin poner otro en su lugar que pueda disponer de una mayoría alternativa.

Un caso extremo puede, sin embargo, plantearse: el de que los votos se repartan en el Congreso entre los distintos partidos presentes en la Cámara de tal forma que no sea posible ni que el presidente obtenga los votos necesarios para sacar adelante una cuestión de confianza, lo que indica que tampoco puede gobernar, ni la oposición

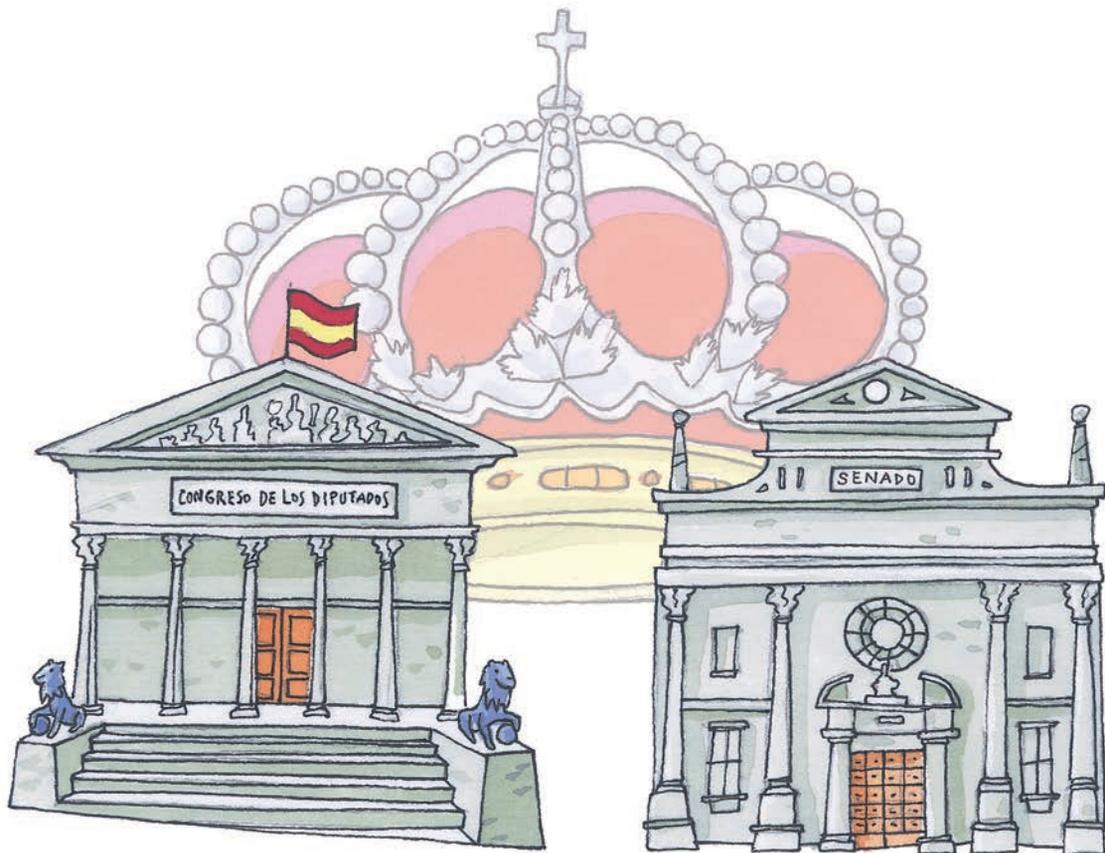


al Gobierno pueda sacar adelante una moción de censura constructiva. Es lo que puede considerarse una situación de bloqueo parlamentario, similar a la del volante de un coche inmovilizado por un sistema antirrobo: si lo está, no es posible girar con él ni a la derecha ni a la izquierda. En tal supuesto extremo suele ser necesario recurrir a la tercera de las tres alternativas antes referidas: la disolución anticipada de las Cortes, que el presidente del Gobierno puede proponer tras haber sometido tal decisión a la previa deliberación de sus ministros.



Como órgano de representación del pueblo español, el Congreso de los Diputados tiene además otros dos grupos de funciones de extraordinaria relevancia: las que se refieren a la elección de algunas altas magistraturas del Estado y las que tienen que ver con la Corona. El Congreso designa, de esa forma, por mayoría cualificada de sus miembros, a cuatro de los doce magistrados del Tribunal Constitucional, que es el intérprete supremo de la Constitución; a diez de los veinte miembros del Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano de gobierno de los jueces, y, conjuntamente con el Senado, al defensor del pueblo, que es un alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de las libertades y derechos ciudadanos.





En su condición de Cortes Generales, la Constitución atribuye al Congreso y al Senado una serie de funciones que tienen que ver con la institución de la Corona, de la que es titular el rey de España. Las Cortes deben proveer (es decir, tomar la decisión que estimen oportuna) en relación con la sucesión de la Corona, cuando no haya sucesores, como mejor convenga a los intereses nacionales; podrán prohibir el matrimonio de quienes tengan derecho a suceder al jefe del Estado; podrán reconocer la imposibilidad del rey para ejercer su autoridad; podrán designar la Regencia o al tutor del rey menor, de no haber ninguna persona a quien corresponda legalmente esa función, y deberán, en fin, tomar juramento de lealtad a la Constitución al rey, al ser proclamado como tal ante las Cortes, y a la princesa heredera, al cumplir dieciocho años. ■

V.

*La máquina legislativa:
palabras de ley*



IV. Pero, antes de seguir, comprueba lo que ya has aprendido:

EN EL TEST QUE FIGURA A CONTINUACIÓN CADA PREGUNTA TIENE UNA SOLA RESPUESTA VERDADERA. SI LAS ACIERTAS TODAS HABRÁS OBTENIDO UN SOBRESALIENTE. ¡INTÉNTALO!

1. Los sistemas presidencialistas son aquellos en los que

- A El presidente del Gobierno nombra al jefe del Estado
- B La Jefatura del Estado es hereditaria
- C El jefe del Estado ocupa también la Presidencia del Gobierno

2. Los sistemas parlamentarios son aquellos en los que

- A El Gobierno es elegido por el Parlamento
- B El Gobierno nombra al Parlamento
- C El Parlamento gobierna directamente

3. Según la Constitución española, nuestro Gobierno nace

- A Tras la decisión del rey
- B Tras la votación de investidura celebrada en el Congreso de los Diputados
- C Tras la votación de investidura celebrada en el Senado

4. ¿Quién designa en España a los ministros?

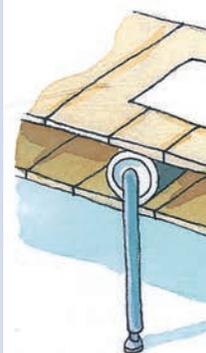
- A El presidente del Gobierno
- B El Congreso de los Diputados
- C El Senado

5. ¿Por qué se denomina constructiva la moción de censura que regula nuestra Constitución?

- A Porque todos los diputados deben votarla afirmativamente
- B Porque así se diferencia de otra moción de censura llamada destructiva
- C Porque sus proponentes deben presentar a un candidato a la Presidencia del Gobierno

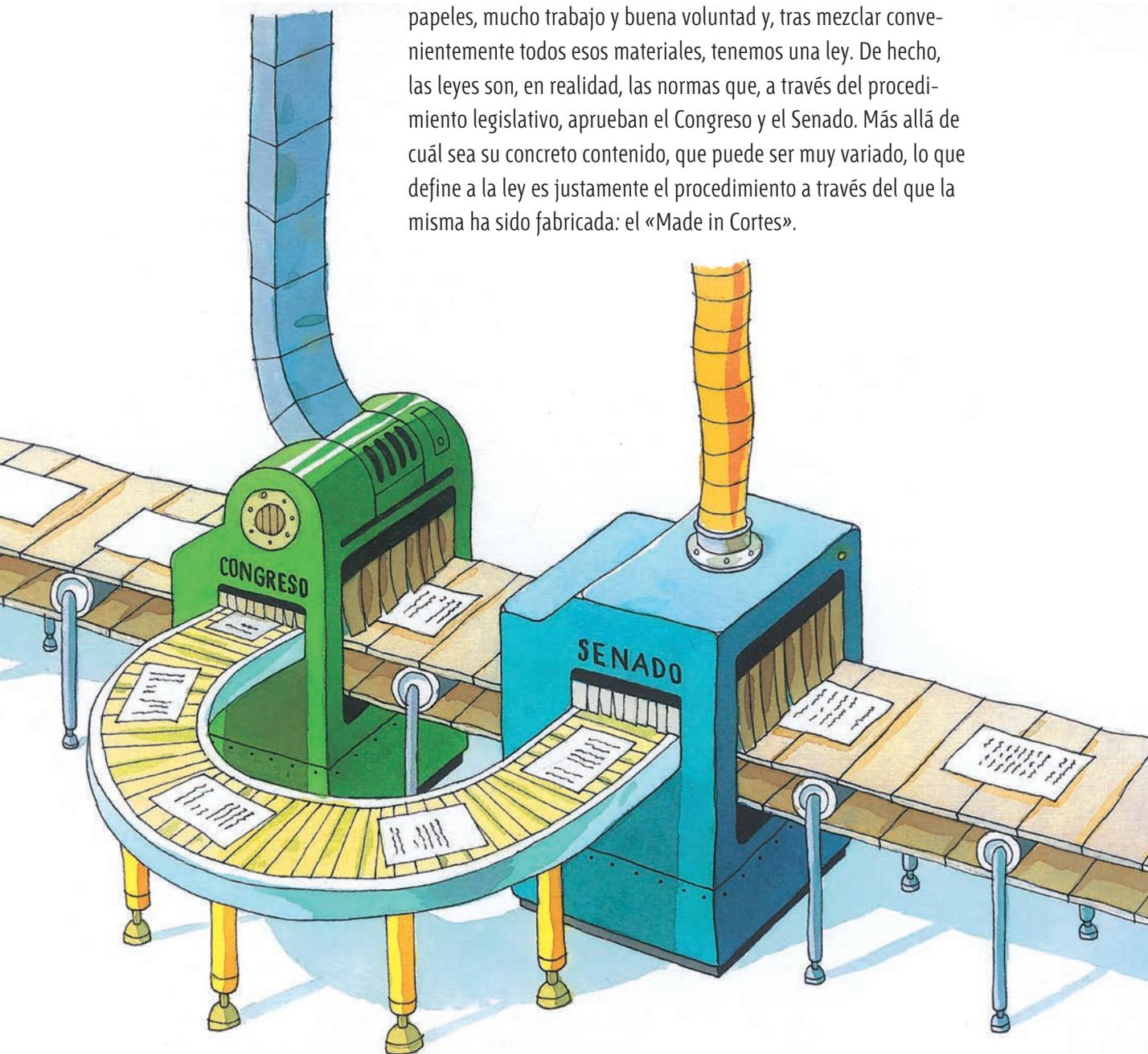
6. ¿Quién puede decretar la disolución anticipada de las Cortes?

- A El presidente del Congreso de los Diputados
- B El presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros
- C El presidente del Senado

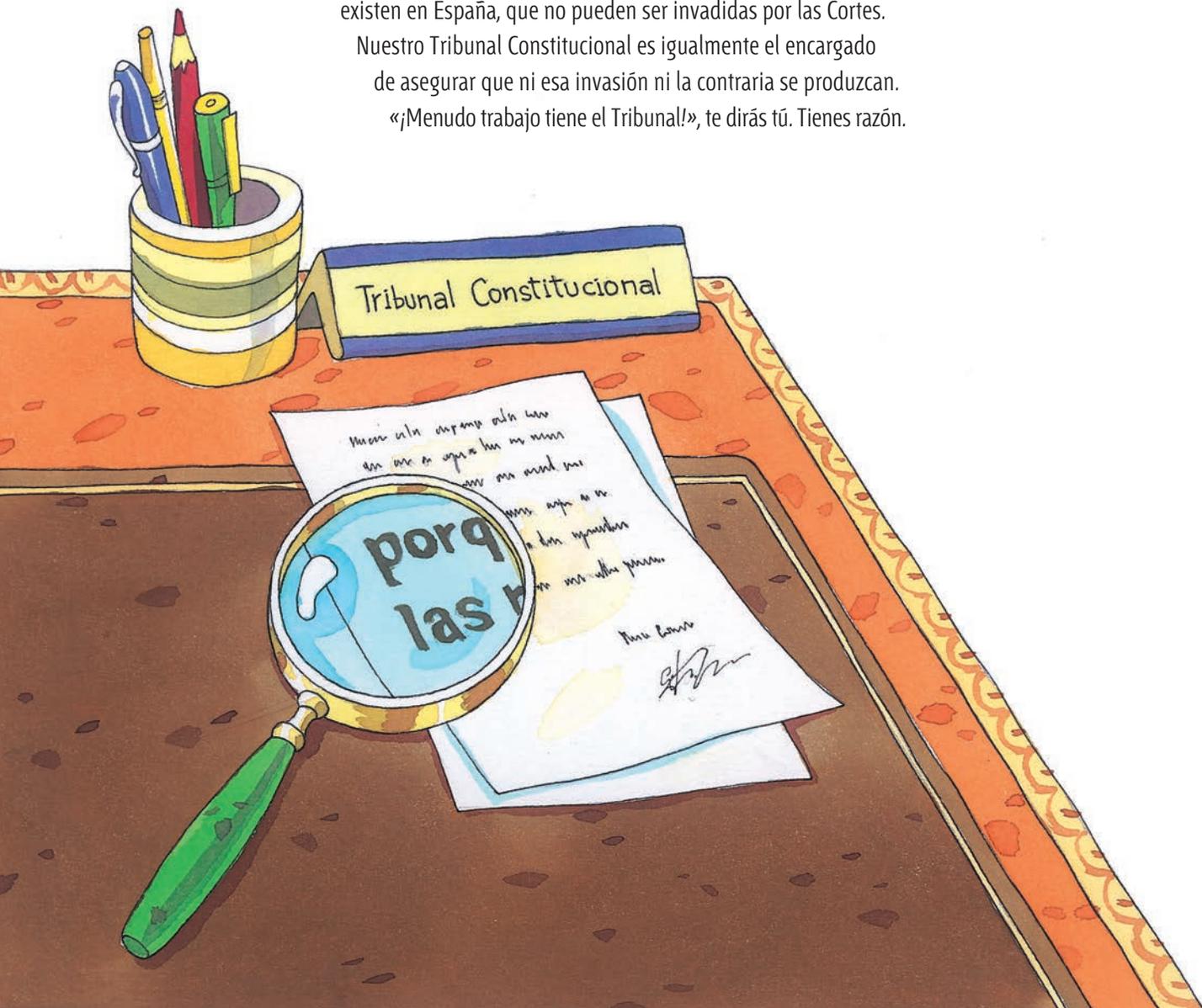


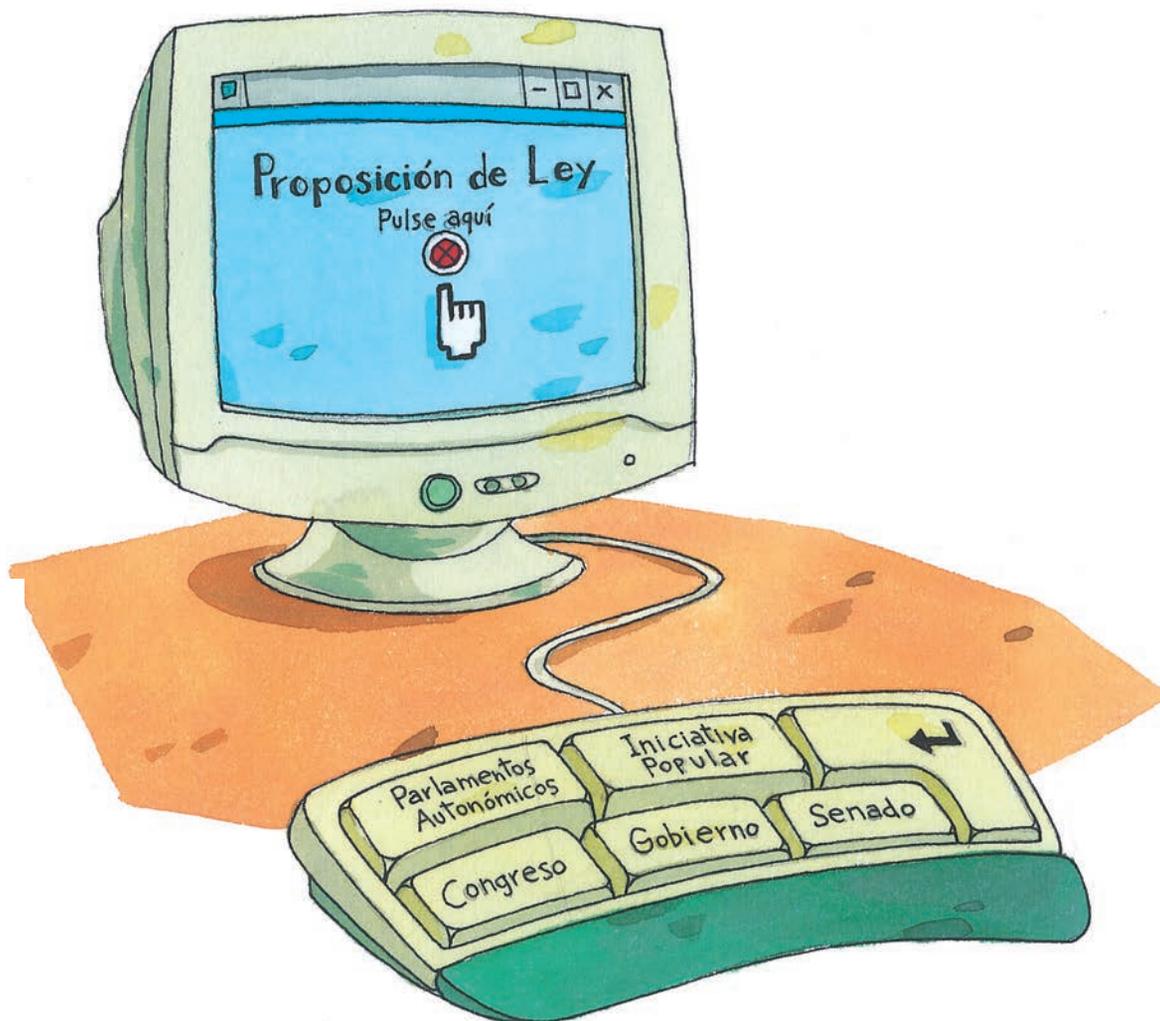


Imagínate una de esas grandes máquinas que fabrican, por ejemplo, chocolate: por un lado entran la leche, las almendras y el cacao y por el otro salen unas tabletas deliciosas. ¡Mmmm! Pues bien, el Congreso y el Senado son también, a su manera, las dos partes fundamentales de una máquina que fabrica un producto sin el que las sociedades libres no pueden existir: las leyes. En esa máquina legislativa entran palabras, sobre todo, aunque también papeles, mucho trabajo y buena voluntad y, tras mezclar convenientemente todos esos materiales, tenemos una ley. De hecho, las leyes son, en realidad, las normas que, a través del procedimiento legislativo, aprueban el Congreso y el Senado. Más allá de cuál sea su concreto contenido, que puede ser muy variado, lo que define a la ley es justamente el procedimiento a través del que la misma ha sido fabricada: el «Made in Cortes».



Las leyes de las Cortes tienen que respetar, en todo caso, otros dos límites, además de ajustarse al procedimiento legislativo previsto legalmente. Por un lado, han de respetar la Constitución, que es una ley superior a todas las demás, es decir, una ley fundamental. Para garantizar que tal respeto se produzca existe en España un tribunal, el Constitucional, que, entre otras cosas, se encarga de controlar la constitucionalidad de nuestras leyes, o, lo que es lo mismo, la adecuación de su contenido a lo establecido en la Constitución. Pero además, las leyes de las Cortes han de respetar, también, las competencias de los Parlamentos y los Gobiernos autonómicos que existen en España, que no pueden ser invadidas por las Cortes. Nuestro Tribunal Constitucional es igualmente el encargado de asegurar que ni esa invasión ni la contraria se produzcan. «¡Menudo trabajo tiene el Tribunal!», te dirás tú. Tienes razón.





¿Qué te parece si le dedicamos ahora algunas de las páginas que siguen al proceso de fabricación de nuestras leyes? Atención, que comenzamos. Y lo hacemos, claro está, por el principio, contestando a la pregunta sobre quién puede iniciar el proceso legislativo en las Cortes Generales. La respuesta está, bien clarita, en la Constitución: pueden hacerlo el Gobierno, el Congreso, el Senado, los Parlamentos autonómicos y también todos nosotros, los ciudadanos españoles, a través de la llamada iniciativa legislativa popular. Es cierto, claro, que esta iniciativa tiene limitaciones importantes: no puede referirse a algunas materias, como las tributarias o las internacionales, y necesita, además, del apoyo de al menos medio millón de ciudadanos.

Una vez que una iniciativa legislativa ha llegado a las Cortes, y si es una proposición ha sido tomada en consideración, salvo que sea del Senado, comienza su tramitación parlamentaria, lo que acontece habitualmente en el Congreso. Tras publicarse en el Boletín Oficial de la Cámara para conocimiento general, pueden los diputados presentar sus enmiendas al texto, con la finalidad de añadir, quitar o cambiar algo, tras lo que el texto, ya enmendado, pasa a la comisión que debe conocerlo por razón de su materia: si es, por ejemplo, un texto sobre salud, a la Comisión de Sanidad, y a la Comisión de Trabajo si se refiere, digamos, a la seguridad en el empleo.



La comisión elabora su dictamen, que luego se discute en el Pleno del Congreso. Si se aprueba allí, el texto pasa al Senado, donde la tramitación parlamentaria sigue unos pasos paralelos a los que sigue en el Congreso. El Senado puede, por supuesto, vetar el texto o enmendarlo, pero tanto en uno como en otro caso la decisión final corresponde al Congreso de los Diputados, que es quien tiene casi siempre la última palabra.



Si te fijas, el procedimiento se desarrolla, en cierto modo, en forma circular, pues la iniciativa legislativa va pasando por manos diferentes hasta llegar al mismo lugar en donde se inició el procedimiento. Con ello no se pretende marear a los parlamentarios, por supuesto, sino darles la oportunidad de participar, informándose, meditando y debatiendo. Y es que, como su propio nombre indica, el Parlamento es el sitio para hablar, el lugar en el



que la palabra resulta el instrumento decisivo para buscar entre todos la mejor solución a los muchos problemas de la sociedad sobre los que trabajan nuestras Cortes. Ya lo decía el gran escritor español Baltasar Gracián en el siglo XVII: «El no y el sí, son breves de decir, pero piden mucho pensar». No parece una mala enseñanza para la vida en general.

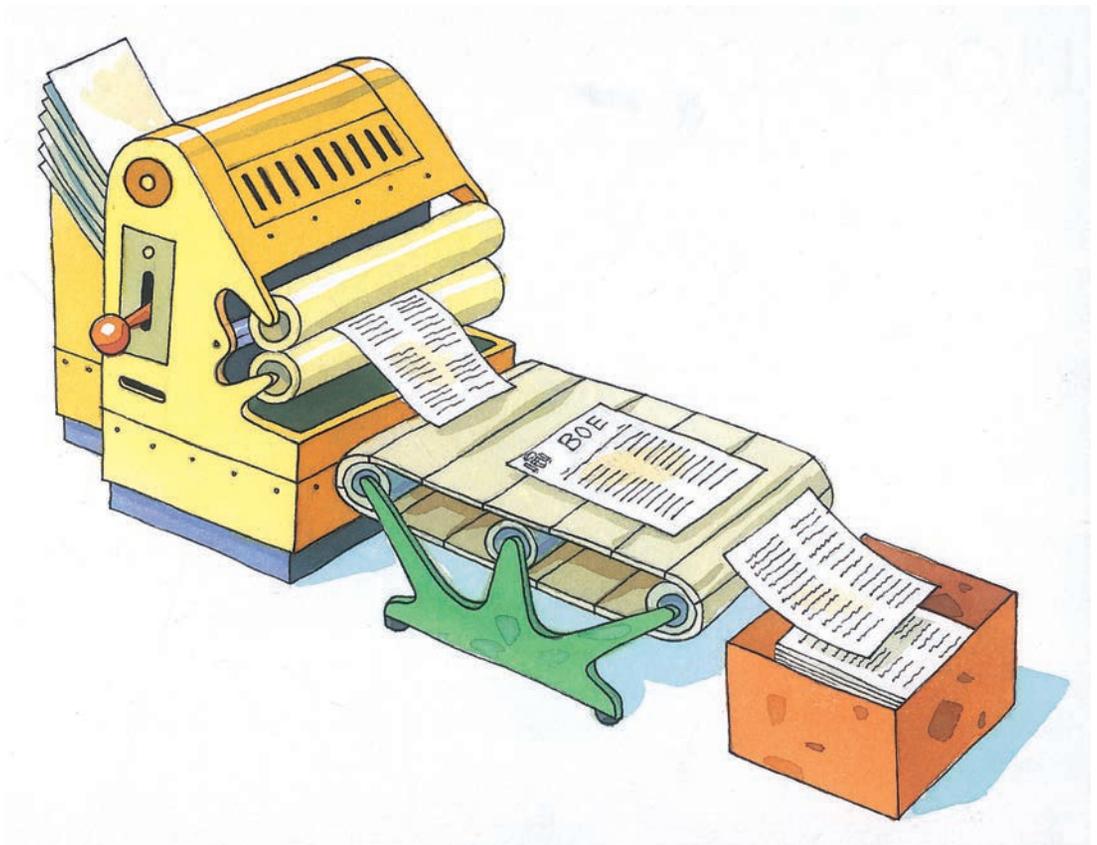
Después de que una ley ha sido aprobada por las Cortes, debe cumplir aún ciertas formalidades para que pueda entrar en vigor y aplicarse plenamente. Son la sanción, que le corresponde al rey, en cuanto que jefe del Estado; la promulgación, por la que el rey, una vez que ha cumplido su obligación de sancionar, manda a «todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar» la ley de que se trate, y la publicación en el Boletín Oficial del Estado, que no solo permite el



conocimiento de la ley por todos aquellos a quienes pueda interesarles, sino que además fija su texto oficial, es decir, el que, llegado el caso, todos deben aplicar. Y, entre todos, los principales aplicadores de la ley: los jueces y los funcionarios.



El procedimiento legislativo se basa, en suma, en tres grandes principios, que son los que le dan su auténtico sentido. Después de lo que has leído, seguro que tú mismo podrías resumirlos. El principio de publicidad, por virtud del cual el procedimiento es público, desde que se inicia hasta el final: esa publicidad permite que la sociedad esté informada en todo momento de lo que están haciendo en el Parlamento sus representantes democráticos. El segundo principio es el de la pluralidad, pues en las Cámaras están representadas, sobre todo a través de los partidos, diferentes formas de ver los problemas sociales y distintas opciones para darles solución. El tercer y último principio es, en fin, el de la contradicción: los textos legislativos son debatidos y enmendados por parlamentarios que polemizan entre sí y que traducen, con sus discusiones, las que existen en la propia sociedad.



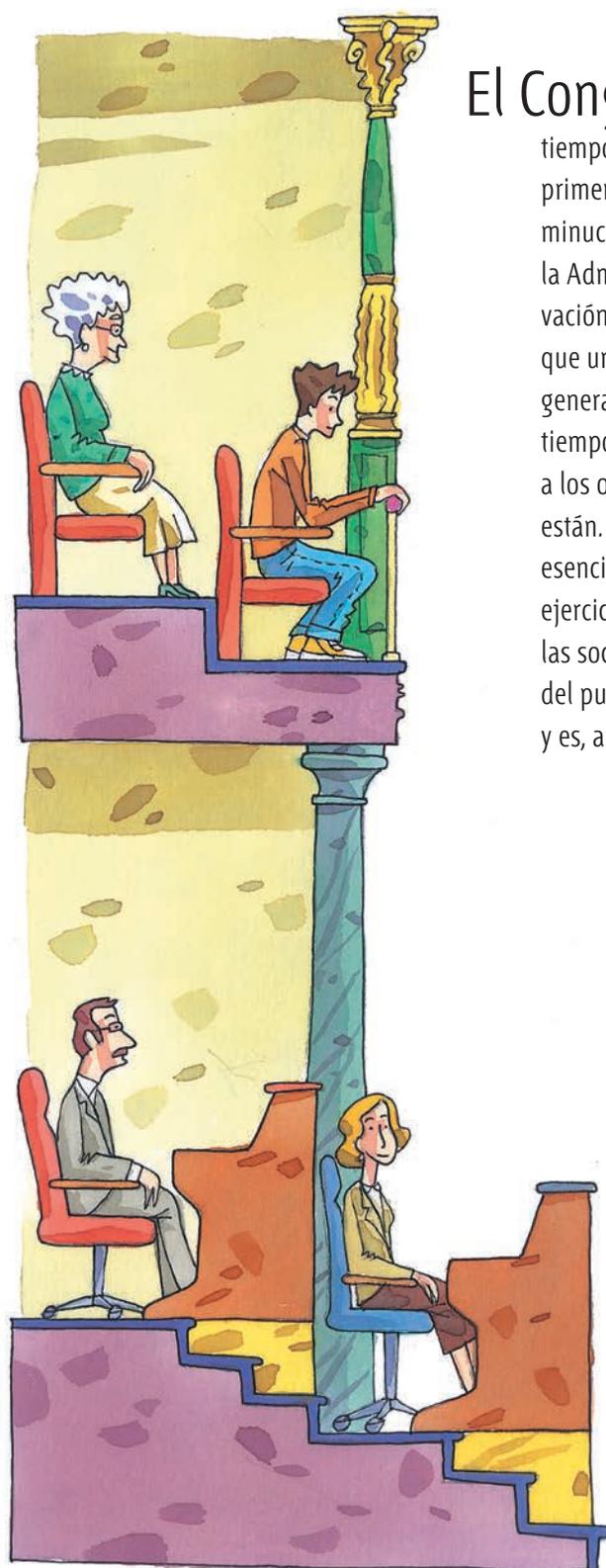
Un proyecto de ley *vive* dentro de las Cortes, como mucho, varios meses, pero, ya ley, puede vivir en la sociedad durante larguísimos períodos de tiempo: eso ha pasado, por ejemplo, con nuestro Código Civil que, aunque ha sido modificado parcialmente en varias ocasiones, es aún el que se aprobó a finales del siglo XIX. Las leyes nacen con la vocación de ser eficaces en la práctica y que lo consigan depende no solo de que sean mejores o peores: depende también de la disposición de la sociedad a la que las leyes se dirigen. Pues el cumplimiento de las leyes por sus destinatarios es un componente fundamental de cualquier Estado de derecho. El legislador debe cumplir con su parte del trabajo y los ciudadanos con la nuestra: acatando la ley aun en los casos en los que, por no estar de acuerdo con ella, trabajamos democráticamente para que sea modificada o derogada. ■



VI.

*La transparencia democrática:
el Congreso controlador
del Gobierno y voz del pueblo*





El Congreso de los Diputados es, al mismo tiempo, un mirador y un escenario. Un mirador, en primer lugar, desde el que los diputados observan minuciosamente las actuaciones del Gobierno y de la Administración pública dirigida por aquel, observación que tiene como objetivo primordial conseguir que uno y otra actúen en defensa de los intereses generales. Pero el Congreso es también, al mismo tiempo, un escenario en el que los diputados actúan a los ojos del pueblo que los ha colocado en donde están. El Congreso cumple, por lo tanto, una función esencial para hacer posible la transparencia en el ejercicio del poder, transparencia indispensable en las sociedades democráticas: controla, en nombre del pueblo, al Gobierno y a la Administración; y es, a su vez, controlado por el pueblo.





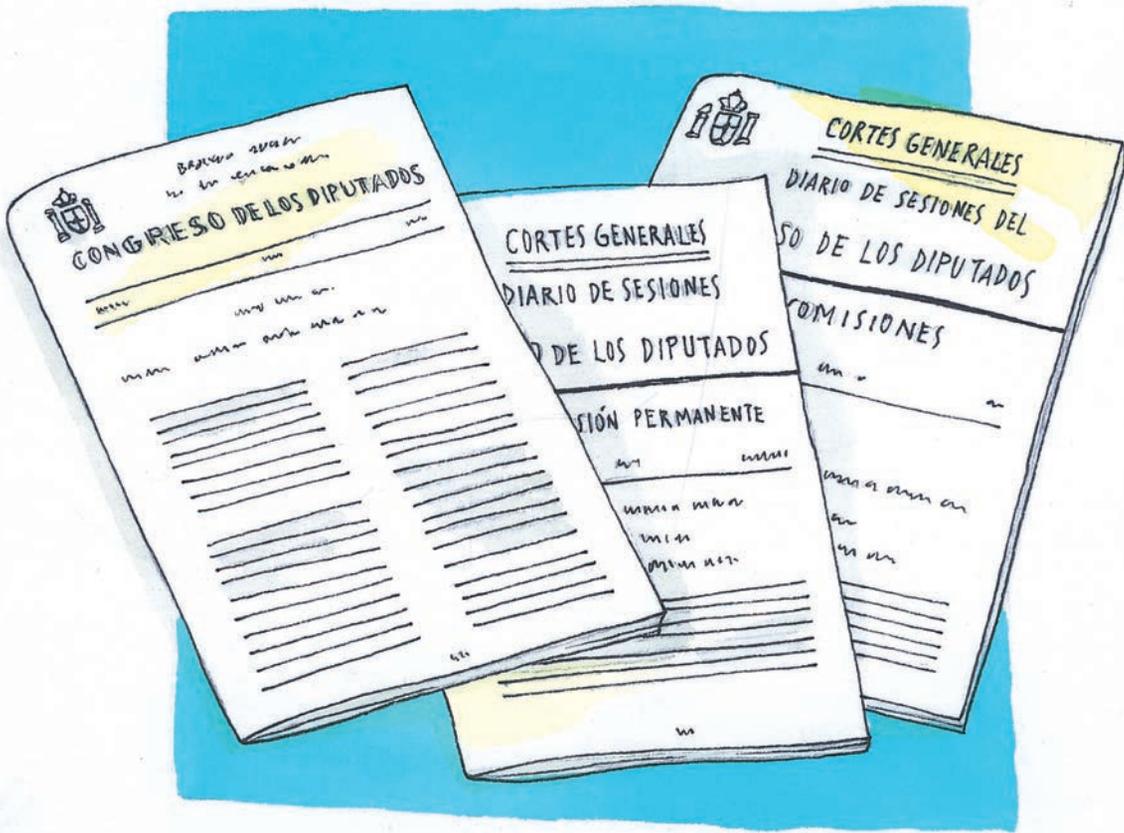
Debes tener en cuenta, por supuesto, que la importantísima función democrática de controlar al Gobierno y a la Administración no solo es llevada a cabo por las Cámaras: el Gobierno actúa también bajo el control de los medios de comunicación social (televisiones, radios o periódicos) que son un elemento indispensable de equilibrio en cualquier sociedad libre y democrática, y bajo el propio control de la sociedad y de sus organizaciones: partidos, sindicatos, asociaciones empresariales, iglesias o las ONGs. Por lo que se refiere a la Administración, sus actuaciones están sujetas, además de a todos los controles referidos, al control judicial, que llevan a cabo los jueces y magistrados para asegurar que aquellas actuaciones se ajusten a las leyes.





Si has seguido algún debate en el Pleno del Congreso habrás observado algo que, seguramente, te habrá llamado la atención: que una parte de los diputados, lejos de controlar al Gobierno, lo que hacen es ayudarlo para que salga del apuro cuando otros grupos lo controlan o lo atacan. La razón de que las cosas sucedan de ese modo tiene que ver con un hecho que no es peculiar de España, sino generalizado en todos los sistemas parlamentarios de gobierno: que la confrontación parlamentaria se produce no entre todo el Parlamento y el Gobierno, sino entre una parte del Parlamento –la oposición, que conforman una o más minorías– y el Gobierno, que cuenta, como es lógico, con el apoyo de la mayoría que lo ha elegido y lo sostiene. Es esa confrontación entre mayoría y minorías la que domina toda la acción parlamentaria de control del Gobierno y de la Administración.

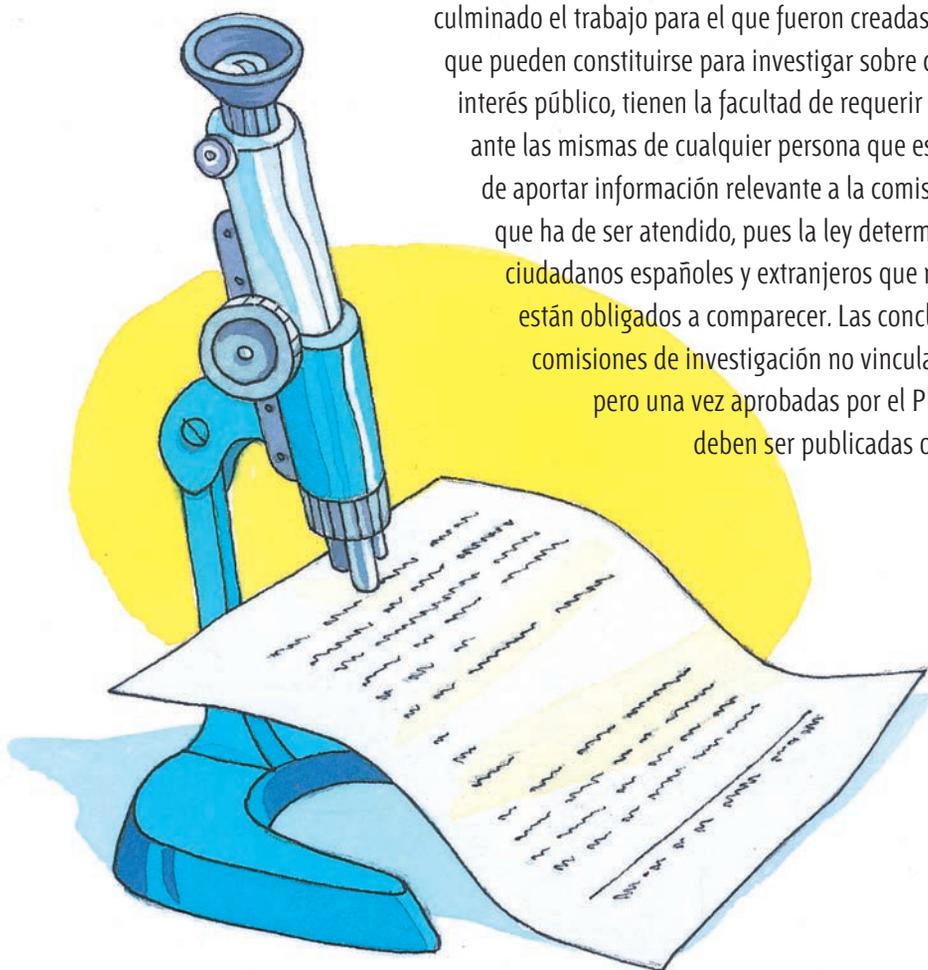




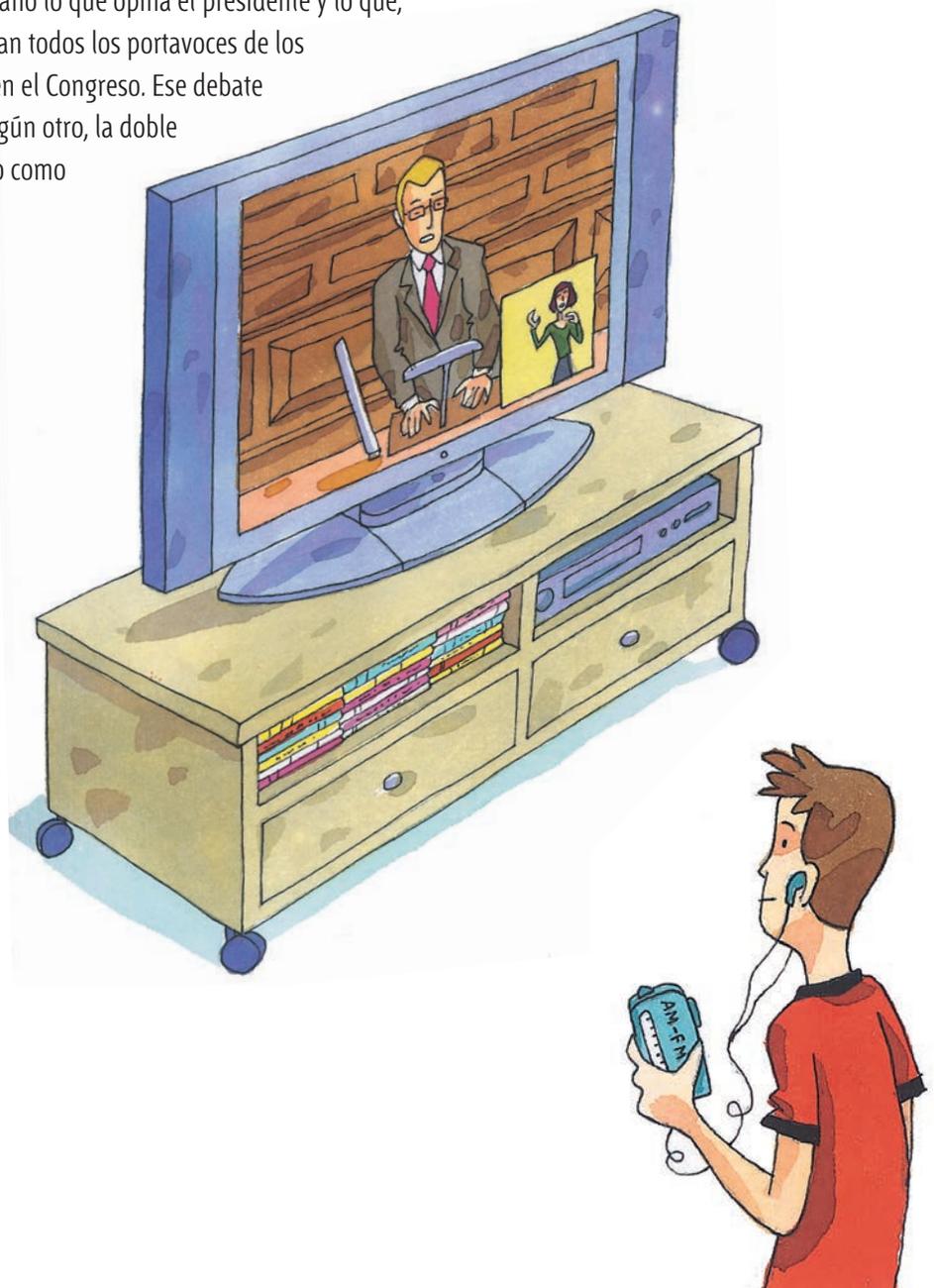
Para que el control parlamentario pueda hacerse realidad, la Constitución y los reglamentos que rigen la vida de las Cámaras contemplan toda una serie de iniciativas que están a disposición de los representantes populares y de los grupos en los que aquellos se organizan. Las preguntas, por ejemplo, por medio de las cuales los diputados obtienen la información que necesitan para conocer la marcha del Gobierno y la Administración. O las interpelaciones, a través de las que llaman la atención del uno o de la otra sobre algún aspecto relevante de la vida política o social. O las solicitudes para que comparezcan un miembro del Gobierno o un alto cargo de la Administración, para dar cuenta de su actuación ante la Cámara.



Un instrumento de control parlamentario de extraordinaria relevancia, al que solo se recurre en circunstancias especiales, son las comisiones de investigación, comisiones que se disuelven una vez que ha sido culminado el trabajo para el que fueron creadas. Estas comisiones, que pueden constituirse para investigar sobre cualquier asunto de interés público, tienen la facultad de requerir la comparecencia ante las mismas de cualquier persona que esté en disposición de aportar información relevante a la comisión, requerimiento que ha de ser atendido, pues la ley determina que todos los ciudadanos españoles y extranjeros que residan en España están obligados a comparecer. Las conclusiones de las comisiones de investigación no vinculan a los tribunales, pero una vez aprobadas por el Pleno de la Cámara deben ser publicadas oficialmente.



Posiblemente el acto de control de más impacto popular de todos los que tienen lugar en la vida parlamentaria española sea el llamado «debate sobre el estado de la nación», que, a iniciativa del Gobierno, se celebra anualmente en el Congreso y es retransmitido en directo por la tele, radio, internet y redes sociales. Aunque su desarrollo no está previsto ni en la Constitución ni el reglamento de la Cámara, ese debate, en el que el presidente del Gobierno expone su programa para el período parlamentario que comienza, debe su importancia al hecho de que en él se somete a evaluación y discusión por los grupos de la Cámara la situación política, económica y social del conjunto del país. Ello nos permite a todos los ciudadanos observar de primera mano lo que opina el presidente y lo que, en respuesta a él, opinan todos los portavoces de los grupos con presencia en el Congreso. Ese debate resume, mejor que ningún otro, la doble condición del Congreso como escenario y mirador.





Y es que el Parlamento, como no puede ser de otra manera, mira a la calle. De hecho, cuando los diputados del Congreso intervienen en la Cámara, bien en los debates legislativos, bien en los debates de control, lo hacen siempre con el convencimiento de que todo lo que dicen (salvo que la sesión de la que se trate sea secreta) llegará de un modo u otro al conjunto de la ciudadanía. Solo de este modo puede cumplir, en realidad, el Parlamento una función que no es menos primordial que todas las que ya has visto anteriormente: la función pedagógica de contribuir a la formación de una opinión pública que, para ser libre, necesita estar formada e informada. Sin esa opinión pública es imposible que la democracia sea una realidad sana y vigorosa, pues para elegir hay que tener capacidad de decidir.



Y si el Parlamento mira a la calle, también la calle mira al Parlamento. Los ciudadanos lo somos no solo el día en que acudimos a las urnas a votar, sino de forma permanente. Y porque lo somos, debemos sentir la cercanía de las instituciones democráticas, entre las cuales las Cortes, que son la voz del pueblo, han de jugar un papel fundamental. Es ahora, a tu edad, cuando uno empieza a sentir esa inquietud que le lleva a convencerse de que nada de lo que pasa a su alrededor debe serle indiferente. Es posible que la lectura de este libro te haya ayudado a comprender que lo que a veces nos parece tan complicado resulta, en realidad, mucho más sencillo: que la democracia es, según la célebre proclama de Abraham Lincoln, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Y que el pueblo somos todos: tú también. ¿Recuerdas el tesoro de Jim Hawkins? El nuestro es la convivencia en paz y en libertad. ■



VI. *Y ya, para terminar, comprueba lo que has aprendido:*

COMPLETA EL SIGUIENTE TEXTO, INCLUYENDO EN ÉL LAS PALABRAS QUE FALTAN EN LOS ESPACIOS EN BLANCO

El Congreso es un órgano del desde el que se realiza una labor fundamental para nuestro sistema democrático: el control del y de la pública. Pero el Congreso no solo observa, sino que al mismo tiempo es observado por el, en quien reside la soberanía nacional. Aparte de ese control institucional, la acción del se realiza también bajo el control de los de comunicación social (..... y) y bajo el control de la propia sociedad. Cuando se observa el funcionamiento de las que componen las Cortes, se puede constatar un fenómeno político general en todos los del mundo: que los diputados o senadores de la apoyan al Gobierno, mientras los de las diferentes critican con mucha frecuencia su actuación. Es esa confrontación entre y la que define, de hecho, la dinámica parlamentaria en la práctica totalidad de los sistemas del mundo. Para que el control pueda hacerse efectivo en la práctica, los reglamentos de las prevén diversos instrumentos: las, por medio de las cuales los obtienen la información que necesitan; y también las, que los utilizan para llamar la atención sobre aspectos relevantes de la vida y social. Existen, así mismo, las denominadas parlamentarias de, constituidas en ocasiones especiales para investigar sobre cualquier asunto de público. Las de esas comisiones de no vinculan a los de justicia, pero una vez aprobadas por el de las Cámaras han de ser oficialmente. En España tiene también una gran relevancia política el llamado debate sobre el de la, que se celebra anualmente en el de los Diputados. En el curso de ese debate el del Gobierno expone su para el siguiente período parlamentario y lo somete a debate del de los Diputados. La importancia de ese debate reside, entre otros motivos, en el hecho de que es por la, lo que significa que miles de pueden seguirlo desde sus casas. El debate sobre el de la resume muy bien la doble condición de y que tiene asignado el de los Diputados. El Parlamento cumple, así, con su función por medio de la cual contribuye a la formación de una pública que para ser es necesario que esté convenientemente y preparada. Sin esa opinión resulta, de hecho, muy difícil que la sea una realidad sana y vigorosa, dado que para hay que tener de decidir. Solo de ese modo es posible que las Generales cumplan adecuadamente la función que tienen asignada por la Constitución: la de ser la del pueblo.

Para más información, diríjase al Departamento de Protocolo,
Unidad de Guías, del Congreso de los Diputados

Teléfonos: (91) 390 65 25 / 390 65 26

Fax: (91) 390 64 35

Correo electrónico: guias.congreso@sgral.congreso.es

Internet: <http://www.congreso.es>



CONGRESO DE LOS DIPUTADOS