JORDI SOLÉ TURA

Catedrático de Derecho Politico

de la Universidad de Barcelona

EL PREDOMINIO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ESPAÑOL:

Algunas causas específicas y consecuencias.

I Congreso Iberoamericano de Derecho Politico.

México-Oaxaca, marzo de 1984

Uno de los rasgos generales de los sistemas parlamentarios contemporáneos es la transformación del papeldel Parlamento.

El Parlamento no es ya la única fuente de producción del derecho.Las fuentes del derecho se han diversificado formal y materialmente. Dado el volumen de la producción legislativa que procede de la iniciativa del Ejecutivo o que emana directamente de él a través de la legislación de urgencia, de la legislación delegada o del ejercicio de la potestad reglamentaria,cabe preguntarse incluso si el papel principal de la mayoría de los Parlamentos contemporáneos no consiste en la ratificación y la legitimación de iniciativas procedentes de otras instancias.

Precisamente por ello debe matizarse la noción de soberanía parlamentaria,si por ella se entiende la soberanía del Parlamento en el conjunto de las instituciones del sistema. El Parlamento expresa la soberanía del pueblo en la medida que encarna directamente la expresión del sufragio y que transforma esta expresión en producción de leyes.Pero la noción de soberanía del pueblo es hoy un principio de legitimación de las decisiones legislativas y políticas, no la manifestación de una auténtica soberanía del cuerpo electoral en la toma de dichas decisiones.

Pero, al mismo tiempo, las funciones de los Parlamentos han aumentado y se han hecho, incluso, más complejas.Junto a la función estrictamente legislativa han adquirido importancia otras, como el control del Ejecutivo [redacted] y de la Administración, el control de otras instituciones públicas, la función cuasi-judicial de encuesta e investigación, el nombramiento de miembros de otras instituciones, el control de otras instancias legislativas --como los Parlamentos de los Estados en los sistemas federales o de las Comunidades Autónomas, en el caso español --, etc.

Estudiando el sistema parlamentario español, MANZELLA ha escrito que en la Constitución española se

"..... ha abandonado el mito de la soberanía parlamentaria para construir un sistema equilibrado de poderes, sistema en el que el papel del Parlamento es central, pero no omnicomprensivo"(1).

Y refiriéndose a la función legislativa del Parlamento español -- las Cortes Generales -- escribe:

"En la concepción moderna de la centralidad del Parlamento, la primacía de la función parlamentaria es una primacía de posición más que de poderes formales. Un Parlamento fuerte se caracteriza por su capacidad de ejercitar funciones efectivas de coordinación, de relais, respecto a los demás poderes constitucionales.Desde este punto de vista,la peculiaridad de las Cortes con relación a la legislación consiste más bien en que son titulares de una función de "coordinación legislativa" o,si se prefiere,de un poder de "legislación sobre la legislación" (2).

Puede discutirse la exactitud de esta afirmación, en lo que tiene de pretensión generalizadora y de programa de reforma parlamentaria. Pero creo que el papel de las Cortes Generales españolas es en buena parte el que describe MANZELLA.

Quiero indicar con esto que la práctica parlamentaria española, aunque breve, confirma rasgos y tendencias visibles en los demás sistemas parlamentarios contemporáneos. No es mi intención proceder aquí a un examen sistemático de estos rasgos y de estas tendencias ni realizar un análisis comparativo,Pretendo únicamente mostrar algunas especificidades del sistema parlamentario español que confirman, de manera peculiar, la tendencia al predominio casi total de los partidos políticos y los correspondientes Grupos Parlamentarios en la vida parlamentaria.Sé muy bien que esta tendencia tiene causas generales, comunes a todos los sistemas parlamentarios y a los sistemas sociales que les sirven de base. Pero me parece importante señalar las causas específicas que en el caso español expresan esta misma tendencia.

Klaus VON BEYME se preguntaba recientemente si los partidos políticos cuentan en la toma de decisiones del sistema político(3). Creo que la experiencia española

demuestra que los partidos políticos no sólo cuentan sino que son los auténticos protagonistas de la vida parlamentaria. Cierto que el problema que plantea VON BEYME no es exactamente éste, sino el de la eficacia real de los partidos como titulares de los inputs y de los outputs legislativos en relación con los grupos de intereses y los grupos de presión y,por tanto, el de su eficacia como agentes de consolidación o de transformación del sistema social. Este es un problema que no está claro en un sistema como el español, de formación reciente y de escasa tradición parlamentaria. Yo me atrevería, más bien, a hacer dos afirmaciones que pueden parecer contradictorias pero que definen, a mi entender, la peculiaridad del sistema parlamentario español y del proceso legislativo. Estas afirmaciones son;

1.Los protagonistas fundamentales y casi únicos de la vida parlamentaria son los partidos políticos y los grupos parlamentarios.

2. Los partidos políticos españoles son estructuralmente débiles y sus vínculos con los electores son escasamente orgánicos.

Creo que estas dos proposiciones se explican mûtuamente. En realidad, los partidos políticos y los grupos son los protagonistas únicos de la vida parlamentaria porque han tendido a reforzar su propio papel y a encontrar mecanismos que compensasen su debilidad orgánica.

La razon principal de esto se debe a la forma en que se ha producido la transición de la dictadura a la democracia en España y también a razones históricas, como son la falta de tradición parlamentaria y a la inexistencia de un verdadero sistema de partidos políticos en toda la historia político-constitucional de España.

La transición de la dictadura a la democracia.

El sistema parlamentario configurado por la Constitución española está prpfundamente marcado por las condiciones de la transición a la democracia en España.

El franquismo no se hundió, como otras dictaduras contemporáneas(Alemania, Italia, Portugal) a consecuencia de una guerra exterior o de una derrota militar,sino a causa de una larga y compleja presión política y civil y también a causa de su propia incapacidad de adaptarse a los cambios producidods en la sociedad española. La lucha de las fuerzas antifranquistas fué capaz de derrocar el franquismo como superestructura,pero no de imponer una ruptura total con el sistema de aparatos del Estado fraquista.

Por eso puede hablarse propiamente de ruptura desigual. Con la reforma política, las elecciones de 1977 y el proceso constituyente desaparecieron las instituciones políticas del régimen franquista. Pero los aparatos fundamentales del Estado franquista -- el Ejército, las Fuerzas de Seguridad, la Administración, el aparato judicial, etc.-- pasaron intactos al nuevo sistema democrático, condicionando profundamente las posibilidades de maniobra de las fuerzas democráticas y actuando como freno de los propósitos reformistas de éstas.

A todo ello hay que añadir,que el sistema parlamentario español se organizó y empezó a funcionar en medio de una profunda crisis económica que conmovió todas las estructuras del sistema productivo y provocó un aumento espectacular y muy peligroso de la inflación y del paro. En 1977, en el momento de iniciarse la elaboración de la Constitución,la inflación se acercaba al 30% y el paro superaba la cifra de una millón de trabajadores.

Señalo estos elementos,porque todos ellos provocaban un mismo resultado: la democracia parlamentaria española surgió con instituciones y fuerzas políticas débiles.Todos los partidos políticos pusieron el acento en la necesidad de consolidar aquella precaria democracia. De ahí la importancia que se dió a la política de pacto y de consenso , tanto en el terreno político como en el económico-social. Y de ahí también la importancia otorgada en todos

los mecanismos del nuevo sistema parlamentario al protagonismo y al reforzamiento de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios.

Fueron éstos los auténticos protagonistas no sólo de la vida parlamentaria sino también de la vida política general. Los principales dirigentes de los partidos estaban todos en el Parlamento, como dirigentes parlamentarios. Y en la medida que se tendía a practicar una política de consenso, la vida política pasaba fundamentalmente por la actividad de los líderes y de los núcleos dirigentes de los partidos, tanto en el Parlamento como fuera de él. Puede decirse que en el momento de ponerse en marcha el sistema parlamentario español, las iniciativas políticas y parlamentarias procedieron de un restringido grupo de dirigentes de partidos. Las movilizaciones populares fueron escasas y las formas de presión pública sobre la iniciativa legislativa no pasaron de algunas concentraciones en el período constituyente (por ejemplo, sobre el tema de la enseñanza) protagonizadas por fuerzas conservadoras. Las únicas manifestaciones políticas de masas se produjeron en Cataluña y en el País Vasco, para reivindicar la autonomía.

Insisto en estos elementos coyunturales, porque han tenido luego efectos de larga duración en la estructuración y el funcionamiento de todo el sistema parlamentario español. Puede decirse, a modo de síntesis, que este sistema parlamentario se basa en el protagonismo absoluto de los grupos parlamentarios -- y de los partidos correlativos -- y excluye casi totalmente la iniciativa de los diputados y senadores individuales, así como la iniciativa legislativa de los ciudadanos a través de las formas de democracia semidirecta.

Un ejemplo demostrativo de ello es la casi total ausencia de mecanismos de democracia semidirecta en el sistema legislativo español.

Así, excepción hecha del referéndum previsto para la reforma de la Constitución (arts. 167 y 168 C.E.) y de los referéndums previstos igualmente para la aprobación y la reforma de los Estatutos de Autonomía, el único tipo de referéndum que reconoce la Constitución como parte del proceso político és el referéndum consultivo del art. 92 C.E., según el cual;

> "Las decisiones políticas de especial transcendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados".

Se trata, como puede verse, de un referéndum meramente consultivo, sin efectos jurídicos vinculantes y cuya iniciativa corresponde al Presidente del Gobierno. Este referéndum no se integra, además, en el proceso legislativo sino que es un mecanismo general del proceso político.

Quedan fuera de la Constitución, pues, otras formas de referéndum, como el llamado referéndum abrogatorio de la Constitución italiana y que también fué contemplado por el art. 66 de la Constitución de la II República Española, de 1931 (4).

En el sistema constitucional español sólo subsiste como forma de democracia semidirecta la iniciativa popular en el proceso legislativo. Según el art.87, 3, C.E.

> "Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirá no menos de 500,000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia".

Se trata, como puede verse, de una iniciativa popular limitada, no sólo por el número de firmas que se requiere -- que puede ser mayor de 500.000 , pues esta cifra constituye un mínimo --, sino también porque de ella se excluyen materias

legislativas muy importantes. Además, cinco años después de ser promulgada la Constitución todavía no se ha aprobado la ley reguladora de dicha iniciativa popular y por consiguiente ésta no es todavía ejercitable por los electores.

¿Cuáles son las razones de esta limitación del referéndum y de la iniciativa popular ? Como puede comprobarse fácilmente por el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados.especialmente en la discusión de la Comisión Constitucional sobre la ordenación final del referéndum, los constituyentes actuaron guiados por una preocupación fundamental: fortalecer a los partidos políticos y a los mecanismos de la democracia representativa, ante la debilidad manifiesta del sistema de partidos y de las instituciones del nuevo régimen democrático. Fueron los parlamentarios de izquierda los que más insistieron en la actual regulación restrictiva del referéndum y los diputados de derecha los que más propugnaron una regulación amplia del mismo. En realidad, la mayoría de los constituyentes temieron que una excesiva liberalidad en la regulación de los mecanismos de democracia semidirecta pudiese convertirse en un factor de desestabilización, dando la posibilidad a sectores minoritarios de convertir cada cuestión legislativa conflictiva en un gran enfrentamiento político y civil en el conjunto de la sociedad, con la consiguiente división en bloques de los ciudadanos y el correlativo deterioro de las instituciones parlamentarias (5)

. . .

Creo que ésta es también la razón fundamental de otras peculiaridades del sistema parlamentario español. Todas ellas conducen al mismo resultado: el predominio del partido político y del grupo parlamentario en el funcionamiento normal de las instituciones parlamentarias y en la relación de éstas con los electores.

Quiero referirme concretamente a tres aspectos del derecho parlamentario español que tienen características específicas y que son, a la vez, causa y efecto, del deseo de fortale-

cer el protagonismo de los grupos como instrumentos de consolidación y estabilización de un sistema democrático precario.

Estas tres especificidades reglamentarias son: 1) la regulación de las formas de intervención de los diputados en el proceso legislativo y en las demás funciones de las Cortes Generales; 2) la institucionalización de la Junta de Portavoces; 3) La Ponencia,como elemento decisivo del proceso legislativo. Finalmente, desarrollaré unas breves consideraciones sobre el sistema electoral español y sus consecuencias para la relación entre los parlamentarios y los electores.

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y la regulación de las formas de intervención parlamentaria de los diputados y senadores.

_Aunque ,como decía más arriba,las funcioness de las Cortes Gerales -- al igual que otros Parlamentos -- se han hecho más complejas y comprenden numerosos supuestos,en general la acción parlamentaria se concentra en dos grandes categorías:1) Las cuestiones legislativas ;2) Las formas de control.

Dentro de estas dos grandes categorías,las principales posibilidades de acción de los diputados y los senadores son las siguientes : A) Enmiendas totales o parciales a los proyectos de ley del Gobierno;B) Presentación de proposiciones de ley; C) Presentación de mociones o proposiciones no de ley;D)Interpelaciones;E) Preguntas;F)Debates sobre mociones de censura; G) Debates sobre cuestiones de confianza:H) Debates sobre comunicaciones, programas o informaciones del Gobierno.

Pues bien,en todas estas cuestiones tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados como el del Senado otorgan a los grupos parlamentarios un predominio total , en detrimento de las posibilidades de acción e intervención de los diputados o senadores individuales. Puede afirmarse rotundamente que en la actividad parlamentaria, la disciplina de grupo se impone totalmente sobre el protagonismo individual del parlamentario.

Así,por ejemplo,los parlamentarios pueden presentar enmiendas totales o parciales a los proyectos de ley del Gobierno, pero la enmienda individual requiere la firma del portavoz

del Grupo al que éste pertenezca (Art. 110, 1 Reglamento del Congreso de los Diputados). Y aunque esta firma se requiere sólo ".... a los meros efectos de conocimiento.." es muy difícil que sin la firma del portavoz la enmienda prospere. En realidad, sin la firma la enmienda no es completa y es dudoso que se pueda tramitar, aunque ésta es una cuestión discutible. Pero es indudable que una enmienda presentada por un diputado o unos diputados contra la opinión de su propio Grupo condena la enmienda a la inoperancia total y al testimonialismo.

En cuanto a las demás formas de intervención -- y refiriéndome para mayor simplicidad de la exposición al Reglamento del Congreso, aunque el del Senado es muy similar al respecto -- la situación es en líneas generales la siguiente:

Las proposiciones de ley pueden ser presentadas por los Grupos o por los diputados individuales,éstos sin necesidad de firma del portavoz de su Grupo. Pero una proposición de ley presentada por diputados requiere la firma de un mínimo de 15 de ellos (art. 126,1 Regl.C.D.). Dado que la iniciativa legislativa de un diputado que se mantenga dentro de la disciplina de un Grupo compromete a este mismo Grupo, es indudable que la proposición de ley sólo podrá ser presentada si el Grupo está de acuerdo en ello.De no estarlo, o bien la iniciativa será meramente testimonial y carente de toda posibilidad práctica, o bien sólo podrá avanzar al precio de romper la disciplina del Grupo. Y esto es cierto, tanto si los diputados firmantes de una proposición de ley pertenecen a un mismo Grupo como si pertenecen a varios. En realidad, una proposición de ley de estas características sólo puede prosperar si el Grupo o los Grupos a que pertenezcan los firmantes consideran que,por las razones que sean, les conviene dar un determinado protagonismo a tales o cuáles diputados en un caso concreto.

Las mociones o proposiciones no de ley están totalmente reservadas a los Grupos Parlamentarios (art.193,Regl.C.D.). Queda,pues, excluída toda posibilidad de iniciativa individual.

Las interpelaciones pueden ser presentadas por los Grupos Parlamentarios o por los diputados. Cada interpelación puede dar lugar a un debate general, pero en este caso sólo pueden intervenir los diputados designados por cada Grupo Parlamentario, los cuales intervienen en nombre del mismo(arts.180-184 Regl. C.D.). Ahora bien, la presentación de una interpelación ,precisamente porque puede dar lugar a un debate general y gira en torno a cuestiones importantes de la política gubernamental, es uno de los principales mecanismos de control con que cuentan los partidos políticos y sus grupos parlamentarios.La presentación de una interpelación debe calibrarse seriamente,según el tema y según el momento.Además, la posibilidad de que un Grupo Parlametario pueda presentar una interpelación en un momento determinado depende del número de interpelaciones ya presentadas por sus miembros. Por eso es muy difícil que un diputado pueda presentar una interpelación contra la voluntad de su Grupo.

Algo parecido cabe decir de las preguntas. Estas están reservadas totalmente a la iniciativa de los diputados individuales (art.185 Regl.C.D.).Pero la inclusión de una pregunta en el Orden del Día depende también del número de preguntas ya presentadas por los diputados de un mismo Grupo Parlamentario. La iniciativa incontrolada de los diputados individuales puede bloquear las posibilidades de otros diputados del mismo Grupo.Por esto es prácticamente indispensable que el Grupo ejerza un estrecho control sobre las preguntas presentadas por sus diputados.Un Grupo puede estar interesado,por ejemplo,en reservarse la posibilidad de presentar una pregunta en un momento determinado y [redacted] debe velar para que sus miembros no agoten el cupo de preguntas que le corresponde como Grupo, en función de su importancia numérica. En todo caso, el Grupo debe administrar dicho cupo y atribuir proporcionalmente a sus integrantes la presentación de preguntas.

En todas las demás formas de acción parlamentaria, bien se trate de debates generales, bien de formas de control del

Ejecutivo, la iniciativa corresponde totalmente a los Grupos Parlamentarios. Los turnos de intervención en los debates, por ejemplo, se asignan a los Grupos, nunca a los Diputados.

La única posibilidad de intervención directa de los Diputados en un debate general, sin pasar por la disciplina de su Grupo correspondiente, es la del artículo 203, 3 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Dicho artículo regula el procedimiento parlamentario de las sesiones informativas del Gobierno en el Pleno o en Comisión y en su apartado 3 establece que

> ".. En casos excepcionales, la Presidencia podrá, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada. El Presidente, al efecto, fijará un número o tiempo máximo de intervenciones".

Como se puede comprobar, esta posibilidad de intervención directa del Diputado individual no sólo está circunscrita a un caso muy concreto -- las sesiones informativas del Gobierno -- sino que está sujeta a grandes limitaciones. De hecho, la materialización de esta posibilidad depende no sólo de la voluntad del Presidente sino también del acuerdo de la Mesa y de la posición favorable de la Junta de Portavoces, es decir, de la opinión favorable o por lo menos benevolente de los principales Grupos Parlamentarios. (6).

La Junta de Portavoces como mecanismo de intervención reforzada de los Grupos Parlamentarios.

La tendencia al predominio total de los Grupos Parlamentarios sobre los Diputados o Senadores individuales es reforzada en el sistema parlamentario español por algunas instituciones específicas. Entre éstas tiene especial importancia la Junta de Portavoces.

Esta institución parlamentaria se inspira en el Derecho Parlamentario italiano, pero en el sistema español tiene unas características especiales. Existe una Junta de Portavoces en el Congreso de los Diputados (art.39 Regl.C.Dip.) y otra en el Senado (art.43 Regl.Senado).

Su regulación en el Reglamento del Congreso de los Diputados -- para referirme sólo a éste -- es muy escueta. Pero en el apartado 4 de dicho artículo 39 se establece una regla de extrema importancia: "Las decisiones de la Junta de Portavoces -- dice el apartado -- se adoptarán siempre en función del voto ponderado".

La Junta de Portavoces está formada, como su nombre indica por los portavoces de los diversos grupos parlamentarios, y por la Mesa del Congreso. También puede asistir a sus reuniones -- y asiste normalmente -- un representante del Go - bierno.

Pues bien, los portavoces votan en cada reunión en función del número de diputados que forman su propio Grupo. Esto convierte a la Junta de Portavoces, desde un punto de vista funcional, en un mini-Congreso de los Diputados, en el que participa además el Gobierno.

La Junta de Portavoces se reúne semanalmente para fijar el Orden del Dia de las sesiones parlamentarias (art.67 Regl. C.Dip.). También deberá ser oída preceptivamente en una serie de cuestiones importantes. Pero [redacted] su función es mucho más transcendente de lo que dice estrictamente el Reglamento. [7]

En realidad, la Junta de Portavoces es el principal órgano de negociación de las cuestiones parlamentarias entre las

diversas fuerzas políticas. Ante cada cuestión parlamentaria importante, la Presidencia del Congreso tiende a buscar el acuerdo mayoritario -- y si es posible unánime -- a través de la Junta de Portavoces, para asegurarse una tramitación no conflictiva del asunto planteado.

En las reuniones de la JUnta de Portavoces no sólo se decide el Orden del Día sino también la eventual modificación del mismo. En ella se discuten normalmente las cuestiones reglamentarias controvertidas, se decide la ordenación de los debates, se definen las líneas generales de programación de la actividad legislativa y se obtienen, a menudo, acuerdos de gran alcance político.

El mecanismo del voto ponderado hace que las mayorías y las minorías en la Junta de Portavoces reflejen exactamente las mayorías y las minorías en el conjunto del Congreso de los Diputados. El portavoz negocia en nombre de su Grupo y una vez alcanzado un compromiso se encarga de hacerlo respetar por todos los Diputados de su grupo a través de los mecanismos de disciplina interna. De este modo, los Diputados se pueden ver obligados a respaldar acuerdos tomados por su Portavoz en los que su opinión no ha sido consultada o ha sido consultada a posteriori , pues no siempre es posible consultar con el Grupo las cuestiones más difíciles antes de que éstas se planteen en la Junta de Portavoces.

La experiencia demuestra que el papel de la Junta de Portavoces es especialmente importante cuando no existe ningún Grupo Parlamentario que cuente con mayoría absoluta en el Congreso. La Junta de Portavoces se convierte entonces en el órgano privilegiado de negociación y compromiso, incluso para la formación de mayorías parlamentarias o para la interpretación de los mecanismos reglamentarios en sentido favorable a una mayoría o a otra.

La ponencia como reforzamiento de los Grupos Parlamentarios en el proceso legislativo.

La ponencia es una institución que también se encuentra en otros sistemas parlamentarios, pero que ha adquirido rasgos muy

característicos en el sistema español. [8]

La ponencia española equivale al rapporteur del derecho parlamentario francés o al relator de otros sistemas parlamentarios. Pero en el caso español tiene dos características diferenciales: A. Que no está formada por un solo Diputado sino por los representantes de los diversos Grupos Parlamentarios y tiene, por tanto, carácter colegiado: B. Que no se limita a presentar un informe sobre las enmiendas presentadas y la problemática general de la ley discutida, sino que interviene en la fase inicial de la discusión de un proyecto o proposición de ley con facultad de modificar el texto del proyecto o de la proposición a partir de las enmiendas presentadas o de los acuerdos entre los Grupos Parlamentarios.

La ponencia examina las enmiendas presentadas, discute cuáles acepta y cuáles rechaza, y puede elaborar enmiendas nuevas de carácter transaccional. La ponencia está formada por los Diputados designados por cada Grupo Parlamentario según las caracterísrticas de la ley que se discute. En algunos casos se designa a los representantes por sus conocimientos técnicos, en otros por su representatividad política en el seno de cada Grupo. La ponencia discute a puerta cerrada y tiene una gran libertad de movimientos no sólo en la utilización del tiempo que le asigna el Reglamento sino también para negociar la aceptación o la eventual modificación del texto inicial del proyecto o de la proposición de ley.

Al término de sus deliberaciones reservadas, la ponencia emite un informe. Este informe pasa luego a la Comisión Parlamentaria correpondiente la cual discute y vota el informe de la ponencia y no estrictamente el texto inicial del proyecto o la proposición de ley.

En realidad, en todo el proceso de discusión y aprobación de un texto legal, la instancia decisiva es la ponencia. En ella se establecen los acuerdos o se concretan los desacuerdos entre los grupos parlamentarios -- es decir, entre los partidos -- y se decide si habrá o no consenso en torno a la aprobación de un proyecto o una proposición de ley.

La decisión tomada en la ponencia se modifica en muy pocos casos. La discusión de un texto legal en la Comisión Parlamentaria está abierta a la prensa y en el Pleno a la prensa y al público. Por consiguiente, en estas instancias cambia en tono del debate y en ellas no se busca tanto el acuerdo como la exposición pública de las propias posiciones políticas.

Ahora bien, entre lo acordado en la ponencia y el resto del iter legislativo la posición de los Grupos Parlamentarios acostumbra a ser de plena continuidad. Normalmente, los diputados que cada Grupo designa para formar parte de la ponencia son los mismos que se encargan de dirigir la discusión parlamentaria del proyecto o la proposición de ley en la Comisión y en el Pleno. En la ponencia se busca el acuerdo pero si hay que votar se utiliza también el mecanismo del voto ponderado, de modo que cada diputado vota según el número de diputados de su propio Grupo.

Por consiguiente, las posiciones públicas de cada Grupo son, en cada fase del iter legislativo las mismas que ha defendido en la ponencia. Y a través de la disciplina de grupo impone estas mismas posiciones al resto de sus diputados, que normalmente no tienen ya ninguna intervención activa en la discusión pública posterior del proyecto o la proposición de ley, o tienen, en todo caso, intervenciones de carácter secundario.

El sistema electoral español y sus consecuencias parlamentarias.

El sistema electoral español tiene, por imperativo constitucional, un carácter proporcional. Pero la regulación estricta del mismo es anterior a la Constitución y tiene como objetivo central el reforzamiento de los partidos políticos, especialmente de los más votados. Esto incide, naturalmente, en la función respectiva de los Grupos Parlamentarios, de los diputados y de los senadores y produce consecuencias muy importantes en la relación entre los parlamentarios y los electores.

El artículo 68 de la Constitución establece que el Congreso de los Diputados será elegido mediante un sistema de representación proporcional y que la circunscripción electoral será la provincia (que es, a la vez, la principal circunscripción administrativa). A su vez, el Senado es definido por el art. 69 como la "Cámara de representación territorial". Los senadores se eligen por provincias, a razón de cuatro por cada una de ellas, salvo las particularidades de las Islas Canarias, de las Islas Baleares y de las ciudades de Ceuta y Melilla, situadas en el continente africano.[9]
La ley electoral con la que se han realizado todas las elecciones generales desde 1977 hasta ahora es todavía el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977,dictado por el gobierno preconstitucional para poder celebrar las primeras elecciones generales del 15 de junio de 1977.

Este Decreto-Ley fija el número de miembros del Congreso de los Diputados en 350 y regula un sistema de escrutinio proporcional basado en listas cerradas y bloqueadas, con un reparto de puestos y de restos según el sistema D'Hondt.
A su vez,los cuatro senadores por provincia se eligen según un sistema mayoritario, en el que los electores pueden votar sólo a tres candidatos, de modo que pueda asegurarse en principio la representación de las minorías.

Pues bien, el sistema de elección de los diputados del Congreso se convierte, de hecho, en un voto a una lista de partido. Los electores no votan a los diputados individuales,sino a las listas cerradas que ha elaborado cada partido o cada coalición electoral,en función de criterios [redacted] internos. Además, existe la posibilidad de sustitución de los diputados elegidos en función de los intereses de los partidos que los han propuesto. Y aunque esta facultad no se puede ejercer contra la voluntad del diputado electo, es indudable que se pueden producir muchas presiones sobre el diputado rebelde a la disciplina del partido para obligarle a dimitir.

Una de las principales consecuencias de este sistema de elección es que la mayoría de los diputados elegidos -- y a mayor abundamiento, de los candidatos -- son prácticamente

desconocidos por los electores. Únicamente son conocidos los principales líderes de los partidos. Y éstos no pueden tener, naturalmente, una relación directa de carácter continuado con los electores, sino únicamente una relación de tipo carismático que se produce esencialmente a través de los grandes medios de comunicación de masas.

El protagonismo pasa, pues, a los mecanismos internos de los partidos. Son los aparatos dirigentes de los partidos los que elaboran las listas de los candidatos y deciden el orden de colocación de éstos en la lista, cuestión totalmente decisiva para las posibilidades de elección de cada candidato individual. La posición de un candidato en el orden numérico de la lista electoral raramente depende de su prestigio público personal o de sus relaciones específicas con los electores, sino que se debe a las correlaciones internas de fuerzas de los partidos y de las coaliciones electorales.

Aunque el sistema de elección de los Senadores es mayoritario, en la práctica los resultados son los mismos que en el caso de las elecciones al Congreso de los Diputados. En efecto, los candidatos a senador se presentan normalmente en listas de partido o de coalición y dependen totalmente para su elección del apoyo político y económico del partido o de la coalición respectivos.

Por consiguiente, la composición de las Cortes se decide por el juego de un doble mecanismo: la propuesta del partido político o de la coalición y el voto de los electores. Ahora bien, el voto de los electores sólo actúa a nivel formal como mecanismo de legitimación. El diputado o el senador deben su elección esencialmente a la fuerza del partido y a su situación interna en el juego de los sectores intrpartidarios. Puede hablarse, pues, de un sistema de <u>doble confianza</u> , en la que lo fundamental es la confianza intrapartidaria.

La consecuencia de todo ello es que el diputado carece de protagonismo propio, porque está subordinado al mecanis-, mo del partido y no tiene posibilidad real de establecer

vínculos propios con los electores al margen del aparato del partido. Esto es especialmente cierto en las grandes circunscripciones muy pobladas -- como Barcelona o Madrid -- pero también ocurre así en las circunscripciones más reducidas, a menos que el partido respectivo tenga unas estructuras y una disciplina especialmente débiles.

En el caso de los senadores -- elegidos mediante escrutinio mayoritario --, la relación con los electores parece en principio más factible, pero esto depende también de varios factores.

Uno de ellos es la dimensión y las características de las respectivas circunscripciones electorales. El sistema mayoritario utilizado para la elección de los senadores da lugar a grandes desproporciones y desigualdades en la representación[10]. Si en las circunscripciones pequeñas y poco pobladas el Senador tiene más posibilidades de contacto con los electores, en las grandes circunscripciones -- como Madrid y Barcelona -- esta relación es mucho más difícil.

Además, aunque los senadores son elegidos a título individual, las candidaturas se presentan normalmente en formas colectiva, como candidaturas de partido o de coalición. Esto significa que incluso en la elección de los senadores predomina más la influencia del partido o de la coalición que la del candidato en concreto.

Hay que señalar también que el papel político de los senadores es muy inferior al de los diputados, debido a la función subordinada del Senado respecto al Congreso delos Diputados en el proceso parlamentario en general -- tanto en la función legislativa como en la de control.

Cierto que el Diputado o Senador, una vez elegido no puede ser destituído por su partido o coalición. Pero sí puede ser expulsado del Grupo Parlamentario, en cuyo caso pasa a formar parte del Grupo MIxto y ulteriormente puede integrarse, incluso, en otro Grupo Parlamentario. Lo que está excluído, en todo caso, es que el Diputado o el Senador expulsados de su Grupo Parlamentario respectivo puedan permanecer en el Congreso o en el Senado

como Diputado o Senador individual.

Como hemos visto ya, los Reglamentos del Congreso y del Senado refuerzan y consagran este predominio del Grupo. Y los propios Grupos Parlamentarios lo consolidan con reglamentos internos de funcionamiento y disciplina, que pueden imponer serios correctivos a los Diputados y Senadores que infrinjan los acuerdos mayoritarios del Grupo o no cumplan las reglas disciplinarias.

La supremacía del Grupo y la virtual eliminación del protagonismo del Diputado o del Senador individuales son especialmente rotundos cuando un partido detenta la mayoría absoluta en las Cámaras, como ocurre en el caso del Partido Socialista Obrero Español en el momento de es - brir estas líneas.

Los Diputados y Senadores del PSOE no tienen, en realidad, otra función que la de asegurar la mayoría numérica de su partido en cada Cámara. No pueden presentar enmiendas a los proyectos de ley del Gobierno ni hacer preguntas o interpelaciones a los miembros de éste. En realidad, su obligación principal es estar presentes en las votaciones para hacer efectiva la mayoría de su partido.

Naturalmente,está función no es asegurada únicamente con mecanismos de disciplina formal, sino también -- y principalmente -- con mecanismos de adhesión política e ideológica a las iniciativas dela dirección del propio partido y del Gobierno. Pero el resultado es el mismo: el predominio total del Grupo Parlamentario sobre el Diputado o el Senador individuales en el conjunto de la vida parlamentaria y en la relación con los electores.

Conclusiones.

Como he advertido más arriba mi intención no es presentar en este trabajo ningún panorama general de las tendencias actuales de los sistemas parlamentarios ni proceder a valoraciones comparativas. Creo que la literatura jurídico-política es suficientemente amplia al respecto.

Pretendo únicamente ilustrar con algunos aspectos poco conocidos del sistema parlamentario español que también en este sistema, pese al escaso tiempo que lleva en funcionamiento y pese a las dificultades de su gestación, se confirman algunas de las tendencias más generales de los sistemas parlamentarios contemporáneos. Quizá la originalidad del sistema español es que el predominio de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de la institución parlamentaria no se debe tanto a la fortaleza de los propios partidos sino más bien a su debilidad inicial y a la desarticulación de los grupos intermedios de la sociedad bajo el régimen franquista.

En realidad, uno de los aspectos fundamentales de la lucha contra el régimen del general Franco consistió en la larga y dificilísima reconstrucción de las vanguardias políticas y sindicales que la dictadura franquista había destruído después de la guerra civil de 1936-39. Pero esta reconstrucción se hizo en unos contextos políticos, económicos y sociales que variaron mucho en el tiempo --, tanto a nivel nacional como internacional -- y que, por lo tanto, pasaron por circunstancias muy variadas. En el momento de producirse el tránsito de la dictadura a la democracia se habían reconstruído efectivamente, algunas vanguardias políticas y sindicales, pero de manera muy desigual, según los partidos y según los ámbitos territoriales. La reconstrucción no fué más allá, en todo caso, de unas vanguardias amplias, es decir, de unas minorías. La gran masa de la población española abordó el paso de la dictadura a la democracia con una gran desorganización política y social, acentuada por el peso de una tremenda crisis económica.

La transición de la dictadura a la democracia no consistió, pues, únicamente en crear un sistema constitucional parlamentario de nuevo cuño, sino también en intentar fortalecer lo más indispensable para el funcionamiento de dicho sistema. Los partidos políticos eran débiles. Los más fuertes, como el Partido Comunista, lo eran por su lucha en la clandestinidad y, por tanto, debían reconvertirse sobre la marcha para adaptarse a la nueva situación creada por la reforma política. Los demás partidos -- con excepción de algunas formaciones nacionalistas -- puede decirse que se crearon sobre la marcha y algunos todavía están en proceso de formación en la actualidad.

Por eso creo que fué justo el propósito de reforzar a los partidos políticos y de estructurar con esta idea el sistema parlamentario y el sistema electoral. Y por lo mismo considero totalmente fuera de lugar algunas de las críticas que se hicieron desde el primer momento sobre los peligros de institucionalización de la partitocracia. El problema inicial no fué la partitocracia sino la debilidad de los partidos.

En el momento actual, cuando han transcurrido ya siete años desde las primeras elecciones democráticas y cinco y medio desde la puesta en vigor de la Constitución, quizá pueda hacerse un balance más sereno.

Mi primera conclusión es que los mecanismos parlamentarios previstos para fortalecer a los partidos políticos y los correspondientes Grupos Parlamentarios han servido efectivamente para cohesionar a estos últimos en la actividad parlamentaria estricta, pero no para fortalecerlos como organizaciones ni, menos todavía, como canales de parcipación popular. La desaparición política y organizativa del principal partido del gobierno y del Parlamento durante las dos primeras legislaturas -- la Unión de Centro Democrático -- es una clara y dramática demostración de lo que digo.

Los partidos políticos españoles han tendido a funcionar como grandes instrumentos de promoción de cuadros polí-

ticos y de recolección de votos, en la medida que no ha existido una sociedad española fuertemente articulada en otras organizaciones sociales de base.

Esta desarticulación de la sociedad española ha provocado un efecto políticamente muy importante, al fundirse con los efectos inmediatos de la gran crisis económica y social que ha sufrido España desde mediados de los años setenta. Me refiero a las consecuencias del proceso electoral.

En efecto, la ausencia de puntos de referencia y de organización intermedios y la escasa entidad de las formas de democracia semidirecta previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía han dado lugar a que el sistema de representación proporcional existente en España produzca de hecho resultados casi idénticos al sistema mayoritario francés.(11)

Naturalmente, los fenómenos de bipolarización electoral y política producidos en la mayoría de los países europeos se deben a muchas más causas y muy principalmente a los efectos de la gran crisis económica y social que padecen todos ellos.

Pero en el caso español esto ha dado lugar a modificaciones enormemente bruscas del panorama electoral y político y hasta a comportamientos electorales completamente diferentes según los niveles -- general o municipal -- a que se refieren. [redacted]

Uno de los hechos fundamentales es que los propios partidos políticos han perdido protagonismo y que la relación entre éstos y los electores se ha convertido esencialmente en una relación entre los principales líderes de cada partido y el cuerpo electoral. Esta relación ha adquirido un carácter carismático en la mayoría de los casos y ha transformado el papel de los propios partidos hasta convertirlos en grandes mecanismos de apoyo a un líder o a unos líderes. Los diputados elegidos con el sistema de listas cerradas y bloqueadas constituyen de hecho la masa de maniobra que permite a los líderes vencedores asegurarse la

mayoría fáctica en el Parlamento y a los perdedores presionar sobre esta mayoría con propósitos político-propagandísticos. (12).

La relación entre los partidos y los electores tiende a convertirse,pues, en una relación exclusivamente carismática, que pasa esencialmente por los grandes medios de comunicación de masas.

A la vista de todo esto, la segunda gran conclusión que se impone es que debe procederse a una reforma de los mecanismos electorales si se quiere recuperar un contacto creador entre los candidatos y los electores, entre los partidos y la población.

No creo que, en el caso español, esta reforma deba pasar por la adopción de un sistema mayoritario.Pienso, más bien, que un sistema de escrutinio mayoritario reforzaría la bipolarización y el elitismo. La reforma debe consistir, en todo caso, en reforzar el carácter abierto y participativo del sistema proporcional mediante la adopción de modificaciones como la de las listas abiertas, la introducción de formas de elección primaria, etc. Al mismo tiempo, debería adoptarse un sistema de escrutinio distinto a de D'Hondt, para expresar mejor la pluralidad y la diversidad de las fuerzas en presencia y aumentar las posibilidades de opción del cuerpo electoral.

La tercera conclusión es que deberían introducirse igualmente reformas en los Reglamentos del Congreso y del Senado para potenciar el protagonismo de los diputados y de los senadores individuales. De otro modo, será muy difícil que éstos puedan ejercer su papel de agentes de mediación y de participación de los ciudadanos.Creo que los aspectos reglamentarios que he puesto de relieve en este trabajo demuestran claramente que de mantenerse la actual situación el papel de los diputados y senadores tenderá cada vez más a ser meramente cuantitativo.

Soy consciente de que con estas medidas no se resolverán todos los problemas de fondo y que para enfrentarse

con éstos se requieren programas y acciones que van más allá de los mecanismos electorales y parlamentarios.

Es preciso, ciertamente, potenciar y agilizar las formas de democracia semidirecta que contempla la Constitución. Pero esto no es más que una parte -- y no la más importante, seguramente -- del problema y de sus posibles soluciones. En definitiva, con los actuales mecanismos de representación política y de formación de la opinión, la eficacia del referéndum consultivo o de la iniciativa popular como elemento de participación popular es reducida.

Más importante es, a mi entender. potenciar y agilizar otras formas de participación, como son la descentralización de la Administración, la construcción de las Comunidades Autónomas, y muy particularmente el impulso de las autonomías municipales y el fomento de las organizaciones ciudadanas de todo tipo. Todavía están por desarrollar, por ejemplo, las potencialidades abiertas por los princpios rectores de la política social y económica proclamados en el Capítulo III del Título I de la Constitución. Se trata, en definitiva , de propiciar, fomentar, potenciar todas las formas de organización colectiva de los ciudadanos, de fortalecer una amplia red de organizaciones sociales intermedias con cometidos y facultades amplios y efectivos y de esttructuras una auténtica democracia de base que dé a la mayoría de los ciudadanos la auténtica dimensión del concepto de democracia.

Este es, evidentemente, un problema jurídico pero es sobre todo y ante todo un gran problema político, seguramente el más importante de todos.

Los mecanismos jurídico-institucionales cuentan enormemente y su inercia jamás es neutral. En la medida en que funcionan lo hacen en un sentido determinado y no en otro. La intención de este trabajo es mostrar que los mecanismos parlamentarios españoles funcionan realmente en un sentido y que éste, que tiene sus razones de ser,empieza a plantear serios problemas. Pero el presente trabajo tiene también la intención de mostrar que la posible solución de ese estado de cosas no se agota en la reforma de los propios mecanismos parlamentarios sino que exige medidas más profundas para potenciar las formas de participación y de compromiso de los ciudadanos.

NOTAS

1. A.MANZELLA, "Las Cortes en el sistema constitucional español", en A.PREDIERI y E.GARCIA DE ENTERRIA, La Consttucion española de 1978.Estudio sistemático, Ed.Civitas, Madrid, 1980, p.479.

2. A.MANZELLA, Ibid. p. 484

3. K.VON BEYME, "Do Parties Matter ? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System", Government and Opposition, Vol.19,num.1 Winter,1984,Londres, pp. 5-29.

4.En el Anteproyecto de Constitución elaborado por los siete Diputados elegidos al respecto y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de 5 de enero de 1978 se aceptaban diversas formas de referéndum, con gran amplitud de criterio..El art. 85 de dicho Anteproyecto decía lo siguiente:"1.La aprobación de las leyes votadas por las Cortes Generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial transcendencia y la derogación de leyes en vigor podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2.En los dos primeros supuestos del número anterior ,el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras o de tres Asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores" (el resto del artículo regulaba los efectos jurídicos, los plazos y las condiciones de estas iniciativas).

El informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso (B.O.C. de 17 abril 1978) modificó el texto del artículo, alteró el orden de sus apartados y dió una nueva redacción a las posibilidades de iniciativa de cada referéndum, pero mantuvo las tres clases de referéndum del texto inicial.

La modificación definitiva de dicho artículo se produjo en el debate de la Comisión Constitucional del Congreso como resultado de una enmienda presentada por el autor del presente trabajo, entonces Diputado y miembro de la Ponencia que elaboró el Anteproyecto de Constitución. Dicha enmienda contó con el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios presentes en la Comisión Constitucional, a excepción de Alianza Popular. El texto definitivo del artículo -- que finalmente fué el artículo 92 -- se fijó en la Comisión Mixta Congreso-Senado (B.O.C.28 octubre 1978), que mantuvo la redacción resultante de la citada enmienda en Comisión, pero cambiando la fórmula ".. El referéndum será convocado por el Rey con el refrendo del Presidente del Gobierno y previo debate del Congreso de los Diputados", por la que figura en el texto final de la Constitución:" El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno,previamente autorizada por el Congreso delos Diputados"(modificación que, como puede comprobarse fácilmente, es de una gran importancia).

5. Vale la pena reproducir algunos de los argumentos aducidos en favor de la limitación de las formas de referéndum o en contra de ella. En la justificación de su enmienda -- que fué presentada in voce -- el autor del presente trabajo adujo como razón principal de la limitación de las formas de referéndum la necesidad de fortalecer al Parlamento y de no menoscabar su autoridad. El diputadode Alianza Popular Sr. Fraga Iribarne se opuso en nombre de la soberanía popular, rechazando el intento de ".. restablecer la llamada soberanía del Parlamento a través del predominio único y exclusivo de los partidos políticos". El diputade la Unión de Centro Democrático Sr. Pérez Llorca apoyó la en,mienda del diputado Solé Tura afirmando; "Nosotros creemos que en la construcción de la democracia, que empieza con esta Constitución y que sigue con una importantísima serie de leyes orgánicas(...) es importante que la máquina legislativa funcione sin posibilidades de enfrentamiento

y choque". En su turno de réplica, el diputado Solé Tura, presentador de la enmienda, insistió en los anteriores argumentos:" Nos interesa normalizar el proceso legislativo; nos interesa que el órgano legislativo máximo, las Cortes, funcione con claridad y que no haya mecanismos de interferencia que puedan menoscabar su labor". Y también;"Aquí el problema que tenemos hoy no es la partitocracia sino conseguir que los partidos funcionen, conseguir que los partidos sean representativos, que los partidos tengan fuerza, que los partidos sean reconocidos como intérpretes concretos de grandes masas de la población, y eso es lo fundamental.Y tenemos que asegurar también otra cosa: reforzar el papel de un Parlamento elegidodemocráticamente y esa democracia representativa, cuya importancia es necesario subrayar un momento y otro, no significa excluir formas de democracia directa. Pero las formas de democracia directa no son única y exclusivamente el referéndum. Hay muchas otras, La democracia directa significa no tanto la posibilidad de un referéndum sino formas de intervención, de decisión y de participación....".
El diputado del P.S.O.E.Sr. Peces-Barba, adujo, en su apoyo a la enmienda Solé Tura que "... el referéndum puede suponer la manip ulación de la pregunta, puede dividir, en algunos aspectos, al país en dos grandes bloques,lo cual no es positivo en este momento, puede simplificar los temas y puede, incluso,en algunos aspectos, como se está viendo en la práctica italiana, ser justamente lo contrario de lo que ha dicho mi querido amigo don Manuel Fraga, justamente una práctica antidemocrática". El Sr. Fraga Iribarne insistió diciendo "Pertenezco a un partido populista que no acepta el desprecio a la plebe que implica el desprecio de los plebiscitos". Es fácil comprobar, en definitiva, cuáles fueron las preocupaciones de los principales partidos en la regulación final de las formas de democracia semidirecta.
(Cfr. para el conjunto del debate en la Comisión Constitucional, la obra editada por las Cortes Generales, Constitución española.Tr abajos parlamentarios. Vol.II. pp. 1308-1318)
(Cortes Generales, Servicio de Estudios y Publicaciones,Ma-

drid,1980). Para el debate en el Pleno del Congreso de los Diputados, cfr. Ibid. Vol.II, pp. 2262-2271). Para el debate en la Comisión de Constitución delSenado, cfr. Op.cit. Vol.III pp. 3706-3728.

6. En realidad, esta fórmula se introdujo en el texto definitivo del Reglamento del Congreso de los Diputados como una concesión a la petición de diversos diputados de U.C.D. -- encabezados porel Diputado por Valencia Sr. Muñoz Peirats --, que solicitaban mayores posibilidades de intervención individual frente a la disciplina de su propio Grupo Parlamentario. El temor a la descomposición de éste, en un momento en que U.C.D. se veía acosada por graves tensiones internas,hizo que sus dirigentes se opusiesen a la enmienda del Sr.Muñoz Peirats, pero a la vez este mismo temor les llevó a hacer alguna concesión.

7. La función más importante de la JUnta de Portavoces,según el Reglamento del Congreso de los Diputados, es efectivamente la fijación del orden del día, juntocon el Presidente. Pero la Junta de Portavoces tiene otras importantes funciones, reconocidas por el propio Reglamento. Entre ellas destaca la posibilidad de incluir en el orden del día, por razones de urgencia y mediante decisión unánime, determinados asuntos que no hayan cumplido los trámites reglamentarios (art.67,4 Regl.C.D.) Tambiéndebe ser oída para la creación de Comisiones Permanentes distintas a las previstas en el Reglamento (art.50,1), para la creación de Comisiones no permanentes (art.53),para la modificación de los días reglamentarios de sesiones (art.62,1), etc.

8. Cfr. al respecto, Diego LOPEZ GARRIDO, "La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados(I y II Legislaturas).Los condicionamientos técnicos y políticos". Revista de Derecho Politico, UNED, Madrid, num.17,Primavera 1983, pp. 225-234.

9. Además de estos senadores de elección directa, también forman parte del Senado un cierto número de senadores elegidos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, a razón de un Senador por cada Comunidad Autónoma, más otro por cada millón de habitantes de su territorio respectivo. (art. 69, 5 Constitución). De todos modos, estos senadores de elección indirecta constituyen una minoría frente a los elegidos directamente en las circunscripciones provinciales.

10. Baste señalar, a modo de ejemplo, que la circunscripción provincial de Soria, con 74.092 electores, elige [redacted] el mismo número de senadores -- cuatro -- que la de Barcelona, con 2.849.952 electores. En Soria se requieren 18.500 votos [redacted] por senador, en Barcelona 712.488.

11. Cabe decir, sin embargo, que esto sólo es cierto a nivel de los resultados globales. En realidad, el diputado francés está en condiciones de ejercer mejor que el español una función de mediación y de representación de intereses sect oriales.

12. En caso de mayoría absoluta de un partido -- como ocurre actualmente en las Cortes Españolas, con la mayoría absoluta del PSOE en ambas Cámaras, se empieza a producir incluso un fenómeno que puede tener importantísimas consecuencias para el sistema parlamentario. En efecto, los partidos de la oposición, sabedores de antemano de que no pueden ganar una votación, sólo pueden imponer algunos de sus puntos de vista mediante alguna forma de consenso con la mayoría. Pero en los grandes temas programáticos e ideológicos el principal partido de la oposición, Alianza Popular, tiende a trasladar la decisión definitiva al Tribunal Constitucional mediante el sistema del "recurso previo de inconstitucionalidad", previsto en el Titulo VI de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979 de 3 de octubre. Este recurso, que se puede interponer cuando un

proyecto o una proposición de ley ha concluído su iter en el Congreso y en el Senado pero todavía no ha sido sancionado ni promulgado, suspende la tramitación ulterior hasta que el Tribunal Constitucional ha decidido sobre la cuestión planteada. La estrategia de la oposición consiste, pues, en discutir sólo las cuestiones de principioen debates generales de totalidad y en trasladar la decisión final al Tribunal Constitucional, con ánimo de cambiar de este modo la mayoría manifestada en las Cortes. Con ello se corre el peligro de transformar al Tribunal Constitucional en una verdadera tercera Cámara legislativa , aparte de otras conse - cuencias no menos peligrosas para la estabilidad del sistema parlamentario y para el funcionamiento del propio Tribunal.