



Ciencia Política y Gestión Pública

SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

TEMA 3

Las instituciones políticas y su
funcionamiento: Corona, Gobierno y
Parlamento

Docente:

Prof. Dr. Leonardo Sánchez Ferrer

Índice de contenidos

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	OBJETIVOS	3
III.	CONTENIDOS ESPECÍFICOS DEL TEMA	4
1.	La Corona.	4
1.1	Las funciones de la Corona	4
1.2	El debate sobre la sucesión a la Corona	6
2.	Las Cortes Generales. Funciones y proceso legislativo	6
3.	Composición de las Cortes y sistema electoral	10
3.1	El Congreso de los Diputados	10
3.2	El Senado	14
4.	El funcionamiento de las Cortes	16
4.1	La organización de las cámaras	16
4.2	Los grupos parlamentarios	18
4.3	Autonomía de los parlamentarios y disciplina de voto	20
5.	El Gobierno	20
5.1	Las funciones del gobierno	20
5.2	Investidura y confianza del Presidente del Gobierno	23
5.3	Organización del gobierno	25
5.4	La <i>presidencialización</i> del gobierno	27
IV.	BIBLIOGRAFÍA	28
V.	RECURSOS	29



I. Introducción

En este tema se analizan las principales instituciones que regulan la vida política española. En concreto, se estudian la Corona, las Cortes, el Gobierno y las relaciones existentes entre ellos.

España se define políticamente como una monarquía parlamentaria. En este modelo el Rey es el Jefe del Estado, pero el poder ejecutivo es ejercido por el Gobierno, cuyo presidente necesita la confianza de un parlamento elegido por los ciudadanos. En los sistemas parlamentarios la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo es de cooperación más que de separación rígida, ya que el presidente del gobierno puede disolver las Cámaras y también puede ser destituido por el parlamento.

En el tema se analizan las funciones de las diferentes instituciones del estado. Se explica el sistema electoral español y cuál es el funcionamiento y organización del parlamento y del gobierno. A lo largo de estas páginas veremos que, como es corriente en los modelos parlamentarios, el Gobierno en España controla la vida política y a menudo mantiene a las Cortes en una posición subordinada. En esta dinámica el papel del presidente es central y se ha producido lo que llamaremos un proceso de *presidencialización* de la política española.

II. Objetivos

- Comprender el concepto de monarquía parlamentaria y sus diferencias con otros modelos de democracia
- Comprender el funcionamiento de las principales instituciones del Sistema Político Español y las relaciones entre ellas
- Comprender los fundamentos de los procesos legislativo y ejecutivo
- Comprender el proceso de presidencialización de la política española



III. Contenidos específicos del tema

1. La Corona.

1.1 Las funciones de la Corona

La Corona está regulada en el Título II de la Constitución (arts. 56-65), donde se establecen sus funciones y las normas de sucesión. Allí se proclama que el Rey “es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes” (art. 56). Entre esas funciones destacan (art. 62):

- Sancionar y promulgar las leyes.
- Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.
- Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.
- Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.
- El mando supremo de las Fuerzas Armadas.

Estas funciones no son poderes reales, sino que tienen un carácter fundamentalmente protocolario y representativo. Por ejemplo, el Rey no puede negarse a sancionar una ley (no puede negarse a firmarla y que se publique), de lo contrario dispondría de un poder de veto sobre la legislación que la Constitución no le reconoce. Tampoco decide quiénes son los ministros ni los mandos de las Fuerzas Armadas. En todos los casos se trata de funciones nominales, desprovistas de discrecionalidad. De hecho, la Constitución establece que los actos del Rey deben ser refrendados por el presidente del gobierno, por alguno de sus ministros o, en el caso de la propuesta y nombramiento del presidente del gobierno y en la disolución de las Cortes por ausencia de investidura, por el presidente del Congreso. El Rey no tiene responsabilidad por sus actos políticos, sino que son responsabilidad de la autoridad que los refrenda. Es decir, el Rey no toma decisiones en esos casos, sino que está ejecutando actos que son su deber constitucional.

En algunas cuestiones, sin embargo, el Rey parece disponer de un mayor margen de actuación política. Se suele destacar la función moderadora y arbitral que es



característica de todas las monarquías parlamentarias. En ellas se asume que los reyes tienen el derecho de ser informados por los gobiernos de los asuntos públicos y la capacidad de dar sus opiniones a los políticos, lo que uno de los estudiosos clásicos de la monarquía parlamentaria británica, Walter Bagehot, llamaba “el derecho de ser consultado, el derecho de alentar y el derecho de prevenir”¹. En el caso de la monarquía española, es obvio que el Rey Juan Carlos I ejerció de manera destacada esa función moderadora, especialmente durante los primeros años de su reinado constitucional, cuando la democracia aún no estaba consolidada y el monarca seguía ejerciendo un cierto liderazgo *de facto* sobre el sistema político español.

Otro aspecto en el que el Rey ha podido ejercer una función más destacada es en las relaciones internacionales de España. Aunque, obviamente, la dirección de la política exterior corresponde al gobierno, el Rey asume la representación del Estado español, lo que le lleva a protagonizar los encuentros con otros Jefes de Estado y líderes extranjeros. Al convertirse los monarcas (tanto Juan Carlos I como Felipe VI, aunque sobre todo el primero por su largo reinado) en las figuras políticas españolas más conocidas y con más contactos personales en el ámbito internacional, eso les ha convertido en piezas clave en las relaciones exteriores de España, especialmente con los países no pertenecientes a la Unión Europea.

Otra cuestión en la que el Rey asume un cierto protagonismo es en la propuesta de candidato a presidente del Gobierno. La Constitución establece que después de unas elecciones generales (y también en otros casos en los que debe elegirse al presidente del gobierno, por ejemplo, si éste ha dimitido) el Rey convoca a consultas a los líderes parlamentarios, después de lo cual debe proponer un candidato al Congreso para que éste vote y pueda proceder a su investidura si obtiene una mayoría suficiente. En teoría, el Rey podría presentar libremente a cualquier candidato, pero lo cierto es que siempre se ha sometido a la lógica de los resultados electorales. En todas las elecciones entre 1977 y 2011, en las que hubo un ganador claro, propuso al candidato del partido con más escaños, que siempre resultó elegido presidente. Desde entonces ha habido varias elecciones con resultados inciertos, por lo que se ha tratado de un proceso más complejo, en el que se ha llegado a proponer al candidato del segundo partido en escaños, en alguna ocasión después de la derrota del primero en una investidura fallida. Después de las elecciones de julio de 2023, el Rey propuso como candidato en primer lugar al líder del partido más votado, Alberto Núñez Feijóo y, tan solo después del rechazo de la investidura de este, propuso al líder del segundo partido, Pedro Sánchez, que fue el finalmente elegido al ser capaz de armar una mayoría parlamentaria.

En este sentido, a diferencia de otros reyes españoles del pasado, como por ejemplo Alfonso XIII en el primer tercio del siglo XX, los monarcas de la actual democracia no han utilizado nunca la prerrogativa de propuesta de candidato para manipular a los partidos y promover a ciertos políticos en detrimento de otros.

¹ Walter Bagehot (1993), *The English Constitution*, Londres, Fontana Press: 113 (publicado originalmente en 1867). Bagehot fue un periodista británico, uno de los primeros editores del semanario *The Economist*, quien escribió uno de los tratados más influyentes y citados sobre la monarquía parlamentaria del Reino Unido.



En definitiva, la Corona juega un papel esencialmente representativo y simbólico en el sistema político español de nuestros días, aunque, como ya se ha visto en el tema anterior, el Rey Juan Carlos sí tuvo un protagonismo muy destacado en el período de transición y consolidación de la democracia. Su liderazgo y su apoyo a la democracia en aquellos años le valieron una enorme popularidad al monarca y, por extensión, también a la monarquía, que durante décadas ha sido la institución más valorada por los ciudadanos. Sin embargo, como veremos en el apartado 6 de este tema, dicha popularidad se ha visto muy erosionada en los últimos tiempos, curiosamente cuando el ejercicio de poder político del monarca es menor.

1.2 El debate sobre la sucesión a la Corona

Una cuestión sobre la que se ha abierto un debate en los últimos años es el orden de sucesión a la Corona. La Constitución establece en su artículo 57.1, siguiendo la legislación tradicional castellana fijada en las *Partidas* de Alfonso X el Sabio (siglo XIII), que la “sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos”. La preferencia del varón sobre la mujer, que en los debates de 1978 no fue considerada una cuestión relevante, es sin embargo vista hoy en día como una norma anacrónica y discriminatoria hacia la mujer. Aunque los principales grupos políticos han mostrado su disposición a cambiar el orden sucesorio y establecer la igualdad de género a partir de la sucesión del actual rey Felipe VI, lo cierto es que la complejidad del proceso de reforma constitucional en el título referente a la Corona ha frenado todas las iniciativas. Para cambiar el orden, tal como establece el artículo 168 de la Constitución, sería necesario que el Congreso y el Senado aprobaran el nuevo texto por mayoría de dos tercios. Las Cortes deberían ser disueltas y las nuevas cámaras elegidas deberían aprobar nuevamente la reforma con la misma mayoría de dos tercios, tras lo cual se habría de celebrarse un referéndum a nivel nacional para ratificar el cambio.

Se trata de un proceso de reforma muy complejo y que requiere un referéndum, lo cual ha sido visto por algunos sectores como un riesgo de que pudiera convertirse en una consulta sobre la continuidad de la monarquía. Lo cierto es que no se ha iniciado ningún trámite de reforma constitucional en este sentido. El hecho de que el Rey Felipe VI haya tenido hasta el momento solo dos hijas facilita que no se haya originado ninguna controversia, lo que podría ocurrir si tuviera en el futuro un hijo varón que desplazara a la actual Princesa de Asturias.

2. Las Cortes Generales. Funciones y proceso legislativo

Como la mayoría de los parlamentos existentes en el mundo, las Cortes Generales tienen una estructura bicameral. Por una parte, está el Congreso de los Diputados y por otra el Senado, que siguen un modelo claramente asimétrico, esto es, los poderes de cada cámara son muy diferentes, como se explicará más adelante.



Las principales funciones del parlamento en España se pueden agrupar en cinco categorías:

- a) Representación del pueblo español
- b) Poder legislativo (primacía del Congreso)
- c) Investidura y confianza del Gobierno (primacía del Congreso)
- d) Control del Gobierno
- e) Nombramiento de ciertos cargos públicos

a) Representación del pueblo español

El artículo 66.1 de la Constitución establece que las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Con esta declaración se deja claro que la soberanía nacional reside en el pueblo y que es el parlamento la institución que puede hablar y tomar decisiones en nombre del pueblo. Se trata de una proclamación de gran importancia simbólica, que deja claro que las Cortes han recibido un mandato de la ciudadanía para representarla. No se trata de un mandato *imperativo*, esto es, una delegación expresa que puede ser revocada por el representado, sino un mandato *representativo*, que otorga al representante libertad de acción y no es revocable unilateralmente, sino que posee una duración determinada por la Constitución y las leyes.

b) Poder legislativo

Una de las principales funciones de las Cortes es elaborar y aprobar las leyes del estado. Sin embargo, como vamos a ver, el gobierno también interviene de forma decisiva en el proceso legislativo. La Constitución establece al menos tres tipos de normas con rango de ley: las leyes propiamente dichas (que siguen el trámite parlamentario completo), los decretos legislativos y los decretos-leyes. En los dos últimos el órgano decisivo en la tramitación es el gobierno, mientras que el parlamento tiene un papel marginal, que consiste en una delegación previa en el caso de los decretos legislativos y en una ratificación posterior en el caso de los decretos-leyes. Por esta razón, esas dos formas de legislación van a ser analizadas en uno de los apartados dedicados al gobierno, el 3.1. En esta sección se describe únicamente el proceso de aprobación de las leyes propiamente dichas, las que siguen el trámite parlamentario completo y que pueden ser de dos tipos: *orgánicas* y *ordinarias*.

Las *leyes orgánicas* son aquellas que afectan a temas de especial relevancia política, determinados por la Constitución, como el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, los estatutos de autonomía, el sistema electoral o la regulación de las principales instituciones del estado. Las *leyes ordinarias* son las relativas a asuntos no reservados a ley orgánica, es decir, todas las demás. Tanto las leyes orgánicas como las ordinarias pueden ser iniciativa del gobierno, que está habilitado para presentar al parlamento *proyectos de ley* (como veremos, la mayor parte de las leyes que se aprueban tienen su origen en proyectos de ley) o pueden ser iniciativa del Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en cuyo caso se habla de *proposiciones de ley*. Las proposiciones de las Cortes las puede presentar cualquier grupo parlamentario y



también un determinado número de diputados o senadores pero, en la práctica, la mayoría de las presentadas por grupos de la oposición son desestimadas en el primer trámite de toma en consideración.

Por otra parte, la Constitución prevé un procedimiento de *iniciativa popular* de la ley, siempre que se reúnan 500.000 firmas acreditadas de ciudadanos, pero en este último caso la proposición de ley no puede afectar a asuntos propios de ley orgánica ni a materias tributarias o de carácter internacional. Hay que señalar que esta es la fórmula menos exitosa de iniciar legislación, puesto que, de las decenas de iniciativas populares en los últimos 30 años, sólo una ha llegado a convertirse en ley.

Tanto los proyectos de ley como las proposiciones (incluso las aprobadas por el Senado) deben ser debatidos en primer lugar en el Congreso de los Diputados. El proceso incluye la presentación de enmiendas por parte de los diputados, debates y votaciones en el pleno y la comisión correspondiente. Para que la propuesta sea aprobada por el Congreso es suficiente la mayoría simple, en el caso de las leyes ordinarias, mientras que en el caso de las leyes orgánicas se requiere la mayoría absoluta del pleno en la votación final del texto. La propuesta aprobada por el Congreso se remite al Senado, que a su vez lleva a cabo un proceso de deliberación, enmiendas y votaciones. Si el Senado rechaza el proyecto o proposición en curso o introduce cualquier enmienda, el texto debe retornar al Congreso para que decida si acepta o no el veto o los cambios propuestos.

Es decir, es el Congreso el que finalmente tiene la última palabra sobre las leyes que se aprueban, aunque eso no significa que el Senado no influya en las leyes que se aprueban y que su papel sea irrelevante. La deliberación en el Senado suele ser un paso más en el proceso de negociación de los partidos en la tramitación de las leyes y, de hecho, muchas de las modificaciones que introducen en la segunda cámara son después aceptadas por el Congreso.

c) *Investidura y confianza del Gobierno*

El Congreso de los Diputados elige al Presidente del Gobierno y también puede revocar su mandato mediante una moción de censura *constructiva*. Estos procedimientos son explicados en uno de los apartados posteriores dedicados al Gobierno, el 3.2.

d) *Control del Gobierno*

Un sistema parlamentario requiere que las cámaras puedan ejercer de manera regular un control sobre la labor del gobierno. En España son varios los mecanismos formales que se han habilitado: interpelaciones, preguntas, mociones, proposiciones de ley y comisiones de investigación.

Los diputados y senadores pueden presentar *interpelaciones* sobre los motivos o propósitos de la conducta del gobierno en cuestiones de especial relevancia. La presentación ha de hacerse por escrito con antelación, pero la respuesta del gobierno se hace de forma oral en el pleno, con la posibilidad de que se produzca un



debate en el que no sólo intervenga el autor de la interpelación y el gobierno, sino también los demás grupos parlamentarios. La interpelación puede dar lugar a que se presente una *moción*, esto es, una declaración en la que la Cámara manifiesta su posición sobre la cuestión objeto de debate y que ha de someterse a votación para ver si es aprobada o no. Como las interpelaciones tienen como objeto asuntos de actualidad considerados importantes por los grupos políticos, los interpellantes suelen solicitar a la Mesa que se tramite por vía de urgencia, para que el debate se puede realizar antes. Por esta razón, hoy en día la práctica totalidad de las interpelaciones son *urgentes*.

Asimismo, los diputados y senadores pueden plantear *preguntas* al gobierno o a ministros concretos sobre cuestiones más específicas que las interpelaciones. Las preguntas se plantean por escrito con antelación y se puede solicitar que la respuesta se haga de forma oral, en el pleno o en una comisión. Si no se especifica, se entiende que la respuesta se puede dar por escrito. En la práctica, la mayoría de las preguntas se responden por escrito, especialmente aquellas que versan sobre cuestiones más técnicas o complejas. Cuando se responden de forma oral, tan sólo intervienen el que formula la pregunta y el representante del gobierno, a diferencia de las interpelaciones, en las que como hemos visto sí se puede abrir un debate.

Desde hace años se ha institucionalizado una *sesión de control al gobierno* en el pleno del Congreso de los Diputados, que tiene lugar habitualmente los miércoles por la tarde. Allí se concentran las preguntas e interpelaciones que el gobierno debe responder en el pleno, en el que a menudo interviene el presidente del gobierno y el líder del principal partido de la oposición, junto con otros líderes parlamentarios. Por esa razón el interés mediático de esta sesión es considerable y sus debates tienen una cierta repercusión en la opinión pública.

Otra forma de control al gobierno son las *proposiciones no de ley* que pueden presentar los grupos parlamentarios. Se trata de propuestas que buscan definir la posición de la Cámara sobre algún asunto concreto y no tienen un carácter normativo o vinculante, pero sí de declaración que tiene fuerza política y simbólica. Las proposiciones no de ley pueden ser debatidas y enmendadas antes de su votación final. Se consideran una forma de control al gobierno porque a menudo se presentan con la intención de instar al gobierno a realizar determinadas acciones o a establecer principios de actuación para las administraciones públicas. De hecho, como ya hemos visto, las interpelaciones al gobierno pueden dar lugar a mociones que se tramitan como proposiciones no de ley. Sin embargo, también el propio gobierno puede impulsar a través de su grupo parlamentario sus propias proposiciones no de ley, cuando desea que las cámaras hagan una declaración política de apoyo a su posición sobre ciertos temas.

Otro mecanismo de control son las *comisiones de investigación*. Se crean para analizar asuntos de interés público que hayan adquirido una especial gravedad y se constituyen en proporción al tamaño de los grupos en la cámara correspondiente. Tienen capacidad para convocar a cualquier persona a declarar ante la comisión. En todo caso, sus conclusiones son puramente políticas, puesto que no tienen carácter vinculante para los tribunales de justicia. Algunas comisiones de in-



investigación han tenido una gran repercusión mediática, por tratar escándalos políticos o hechos de gran trascendencia para la ciudadanía (como la que investigó los atentados del 11 de marzo de 2004). Sin embargo, su uso ha ido decayendo en las últimas legislaturas, en buena medida por el desprestigio en el que han incurrido al no funcionar como auténticas comisiones de investigación y sí como foros de debate y confrontación entre los partidos.

e) *Nombramiento de ciertos cargos públicos*

Esta función hace referencia al hecho de que los miembros de una serie de órganos del Estado de especial relevancia son elegidos total o parcialmente por las Cortes. Es el caso del Tribunal Constitucional, de cuyos doce miembros ocho son elegidos por las cámaras (cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado) o el del Consejo General del Poder Judicial, máximo órgano de gobierno de los jueces, cuyos 20 miembros son elegidos por el parlamento (10 por cada cámara). También son elegidos por el Congreso y el Senado los 12 miembros del Tribunal de Cuentas o los nueve del Consejo de Administración de Radio Televisión Española (cinco por el Congreso y cuatro por el Senado).

3. Composición de las Cortes y sistema electoral

3.1 El Congreso de los Diputados

El Congreso está constituido por 350 diputados, elegidos en 50 circunscripciones provinciales, a las que deben añadirse las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. El reparto de escaños se hace atribuyendo un mínimo de dos a cada provincia y asignando el resto en proporción a la población. De esta manera, la provincia más poblada, Madrid, contó con 36 escaños en 2011 y la menos poblada, Soria, tuvo únicamente dos, en tanto que Ceuta y Melilla tienen siempre asignado un escaño cada una.

La elección de los diputados se realiza votando a partidos o coaliciones que presentan una lista cerrada y ordenada de candidatos. Los escaños se reparten de forma proporcional a los votos obtenidos por cada lista, de modo que resultan elegidos diputados los candidatos que ocupan los primeros puestos en la papeleta, hasta completar el número de escaños obtenidos por cada partido. El procedimiento proporcional para repartir los escaños es la llamada *fórmula D'Hondt*, que consiste en dividir el número de votos de cada candidatura entre 1, 2, 3 y así sucesivamente hasta llegar al número total de escaños asignados a la provincia: los diputados electos serían los que corresponden a los cocientes mayores. Para entender mejor el procedimiento, se explica a continuación utilizando un ejemplo, el de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 en la provincia de Burgos.

La provincia de Burgos elige cuatro escaños. En las elecciones de 2011 se presentaron 11 candidaturas, entre las cuales destacamos las cuatro que finalmente obtuvieron más votos y que fueron las que se muestran en la Tabla 1.



Tabla 1. Candidaturas al Congreso de los Diputados en Burgos en 2011 de cuatro partidos

PARTIDO POPULAR		PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	
1. Don Juan Carlos Aparicio Pérez		1. Don Luis Tudanca Fernández	
2. Doña María Sandra Moneo Díez		2. Doña María del Mar Arnaíz García	
3. Doña Gema Conde Martínez		3. Doña María Aitana Hernando Ruiz	
4. Don José Máximo López Vilaboa		4. Don Sergio Ortega Morgado	
Suplentes:		Suplentes:	
1. Doña Mónica Raquel Pérez Serna		1. Don Pedro Oma Nkomi	
2. Don Alberto Martínez García		2. Don Marcos Barriuso Urbaneja	
3. Doña María Yolanda Lázaro González		3. Doña Alba García Segura	
UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA		IZQUIERDA UNIDA DE CASTILLA Y LEÓN: LA IZQUIERDA PLURAL	
1. Don Carlos Moliner Robredo		1. Don Pedro María de Palacio Maguregui	
2. Doña Ana María Sánchez Gómez		2. Doña María Ángeles Rocandio Castroviejo	
3. Don Mario Díez Rodríguez		3. Don José Enrique Alonso Velasco	
4. Doña Raquel María Sáenz de Buruaga Tomillo		4. Doña María Teresa Reguero Lanchares	
Suplentes:		Suplentes:	
1. Don José Carlos Escolar Lázaro		1. Doña Marta Rivera Alonso de Armiño	
2. Doña Gema Villalaín Sagredo			
3. Don Juan José Ruiz Salcedo			

Fuente: Página web del Ministerio del Interior: http://elecciones.mir.es/generales2011/Contenido/candidatura_congreso_proclamada_Burgos.htm

Puede llamar la atención que en cada lista haya más de cuatro candidatos, al incluirse *suplentes*, teniendo en cuenta que el máximo número de diputados que podría obtener un partido es precisamente cuatro. La razón de que se incluyan suplentes es que, en caso de renuncia de un diputado durante la legislatura, le sustituye el siguiente en la lista. Es habitual que se produzcan relevos durante los cuatro años de mandatos de los diputados, por motivos diversos, de manera que las listas se completan con nombres suplementarios ante la posibilidad de que pudieran agotarse.

Tabla 2. Reparto de escaños en las elecciones generales de 2011 en Burgos

	Votos	Cocientes				Escaños
		1	2	3	4	
PP	116.057	116.057	58.028,5	38.685,7	29.014,3	3
PSOE	59.878	59.878	29.939,0	19.959,3	14.969,5	1
UPyD	16.090	16.090	8.045,0	5.363,3	4.022,5	0
IU	11.892	11.892	5.946,0	3.964,0	2.973,0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos oficiales del Ministerio del Interior.



Efectuada la votación, el número de votos de cada partido se divide entre 1, 2, 3 y 4, esto es, el número de escaños que corresponden a la provincia de Burgos. Los resultados, con la atribución de escaños marcada en color más oscuro, son los que aparecen en la Tabla 2. En la misma se observa que el primer escaño lo obtiene el Partido Popular al ser el más votado, ya que consiguió 116.057 votos. El siguiente diputado lo obtuvo el PSOE, al lograr el segundo mejor cociente (59.878/1). El tercero y el cuarto son del PP, con cocientes de 58.028,5 y 38.685,7 respectivamente. De esta manera, el PP ganó 3 escaños y el PSOE uno, en tanto que UPyD e Izquierda Unida no consiguieron ninguno.

Dado que los escaños que obtiene cada partido se adjudican a sus candidatos por el orden en el que aparecen en la lista, los diputados que resultaron elegidos por Burgos en 2011 fueron los siguientes:

Tabla 3. Diputados elegidos por la provincia de Burgos en las elecciones generales de 2011

PARTIDO POPULAR
1. Don Juan Carlos Aparicio Pérez
2. Doña María Sandra Moneo Díez
3. Doña Gema Conde Martínez
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL
1. Don Luis Tudanca Fernández
Fuente: Ministerio del Interior.

El sistema electoral del Congreso ha sido criticado por varios motivos. Uno de ellos es precisamente que el votante no puede elegir el orden de preferencia de sus candidatos, sino que viene determinado en la propia lista. En algunos países con sistemas proporcionales similares al español hay fórmulas que permiten al elector destacar a algún candidato de la lista, lo que aumenta sus probabilidades de ser elegido aunque el partido lo haya relegado a un puesto más bajo. En cualquier caso, no suele ser sencillo articular mecanismos eficaces para que los ciudadanos ordenen a sus candidatos en los sistemas proporcionales y, de hecho, muchos votantes no utilizan esa opción en los países en los que resulta posible.

La otra crítica frecuente es a la distorsión en el porcentaje de escaños obtenidos por los partidos en relación con la proporción de votos. Los dos partidos mayoritarios han obtenido siempre un número de diputados superior al que correspondería por su porcentaje de voto, en tanto que los partidos más pequeños que tienen su voto repartido en todo el territorio del país alcanzan una representación muy inferior. En el tema 4, cuando analicemos el sistema de partidos en España y los resultados electorales, veremos datos detallados de la desproporcionalidad del sistema español, utilizando índices que permiten la comparación con otros sistemas. Basta decir por el momento que la razón principal de la desproporcionalidad es que muchas de las circunscripciones electorales españolas son de tamaño reducido, con un número de escaños tan bajo que hace casi imposible el reparto proporcional. Además de eso, la fórmula D'Hondt tiende a favorecer más a los partidos grandes que otras fórmulas de reparto proporcional, pero el factor clave que explica la desproporcionalidad es el tamaño de la circunscripción.



Tabla 4. Porcentaje de votos y escaños obtenidos por los partidos en la provincia de Burgos en las elecciones generales de 2011

	Votos obtenidos	Porcentaje sobre votos válidos	Escaños	Porcentaje escaños
PP	116.057	54,2%	3	75%
PSOE	59.878	28,0%	1	25%
UPyD	16.090	7,5%	0	0%
IU	11.892	5,6%	0	0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior

Este argumento se puede entender mejor si volvemos al ejemplo de las elecciones en la provincia de Burgos. En la Tabla 4 se muestran los porcentajes de votos y escaños de los cuatro primeros partidos y destaca la gran distorsión entre ellos. El PP obtuvo el 75 por ciento de los escaños con el 54 por ciento de los votos, en tanto que los partidos “pequeños”, UPyD e Izquierda Unida, con un 7,5 y un 5,6 por ciento respectivamente, no consiguieron escaño. Obviamente, si solo hay cuatro escaños a repartir, es muy difícil que un partido pueda optar a ganar un escaño si no obtiene al menos un 15-18 por ciento de los votos.

Tabla 5. Porcentaje de votos y simulación de escaños que habrían tenido los partidos en la provincia de Burgos en las elecciones generales de 2011 con un tamaño diferente en la circunscripción

	Porcentaje votos	8 escaños		15 escaños		30 escaños	
		Nº escaños	% escaños	Nº escaños	% escaños	Nº escaños	% escaños
PP	54,2%	5	62,5%	9	60,0%	18	60,0%
PSOE	28,0%	3	37,5%	5	33,3%	9	30,0%
UPyD	7,5%	0	0%	1	6,7%	2	6,7%
IU	5,6%	0	0%	0	0,0%	1	3,3%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior

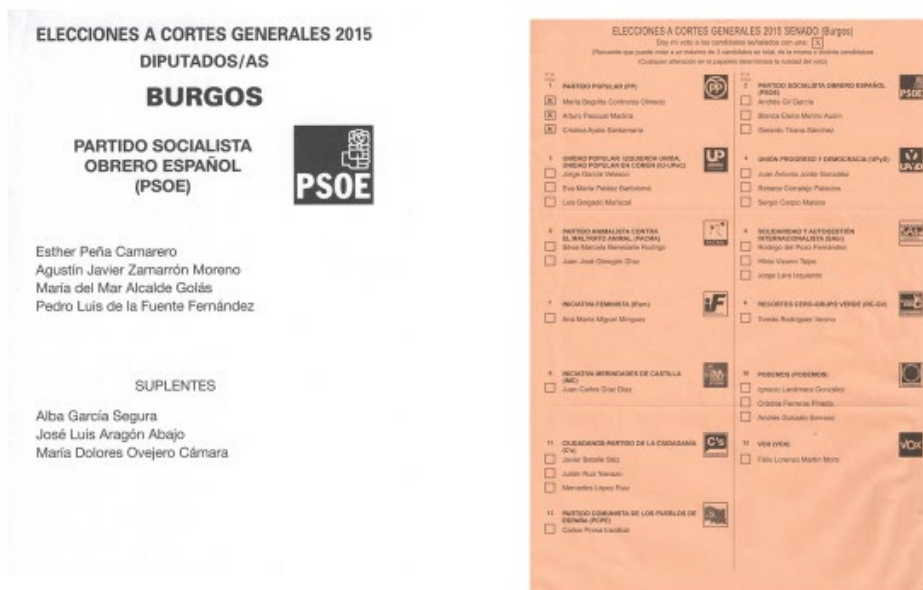
Si hacemos una simulación de cómo sería el reparto de escaños si el número de diputados de la provincia fuera mayor, como se hace en la Tabla 5, se puede ver que la desproporcionalidad tiende a disminuir cuando aumenta el tamaño de la circunscripción. Se observa que a partir de un cierto número de escaños los partidos pequeños entran en el reparto y que la prima en escaños que obtienen los grandes es algo menor.

En definitiva, lo que resulta evidente es que si se desea que el sistema electoral español sea más proporcional habría que aumentar el número de diputados a elegir en cada circunscripción. Esto significa que habría que incrementar de forma muy significativa el número total de diputados a elegir, si se quiere mantener la provincia como circunscripción o bien habría que modificar los distritos electorales, utilizando como tales las comunidades autónomas o incluso creando una circunscripción nacional única, como hacen algunos países o la misma España en las



elecciones europeas. En todos los casos se requeriría una reforma constitucional, ya que la Constitución establece un Congreso de 300-400 diputados con las provincias como distrito electoral. No es una reforma sencilla de hacer, entre otras razones porque los partidos que podrían impulsarla no tienen incentivos para hacerla, ya que el sistema electoral actual favorece sus intereses.

Figura 1. Ejemplos de papeletas para el Congreso y el Senado en las elecciones generales de 2015 en la provincia de Burgos



3.2 El Senado

El Senado está compuesto por 208 senadores elegidos directamente por los ciudadanos y un número variable elegido por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Los elegidos directamente por los ciudadanos se distribuyen a razón de cuatro por provincia, con excepción de las insulares (Islas Baleares, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife), que eligen cinco cada una, repartiéndolos entre las diferentes islas que las componen. Ceuta y Melilla eligen dos senadores cada una. Los elegidos por las asambleas legislativas lo hacen en razón a un senador por comunidad autónoma y un senador adicional por cada millón de habitantes del territorio. De esta manera, por ejemplo, en el Senado de 2023, el parlamento de Andalucía ha enviado 9 senadores, las Cortes de Castilla y León han designado a tres y el parlamento de La Rioja a tan solo uno. Estos senadores se designan en proporción al tamaño de los grupos políticos en las respectivas asambleas.

El sistema electoral para los senadores elegidos directamente por los ciudadanos se basa en el principio mayoritario con voto limitado. Este consiste en que el elector puede votar por un número de candidatos inferior al de los puestos a cubrir. Todos los nombres de los candidatos están en la misma papeleta y el elector puede votar a quien desee, aunque sean de diferentes partidos, siempre que no señale



un número de personas superior al estipulado. En el caso de las circunscripciones provinciales, el elector puede votar a tres candidatos (para elegir cuatro puestos) y en el caso de las islas mayores (Mallorca, Gran Canaria y Tenerife) a dos candidatos (para tres puestos). Después de contar los votos se proclaman como senadores los cuatro candidatos más votados en el caso de las provincias o los tres en el caso de las islas mayores (o el número que corresponda en cada circunscripción).

Es más fácil entender el procedimiento si se ilustra con un ejemplo, en este caso nuevamente el de la provincia de Burgos en las elecciones generales de 2011. En la Tabla 6 se muestran los candidatos de los cuatro principales partidos y los votos que obtuvo cada uno. Se observa que ningún partido presentó a más de tres candidatos, que como hemos visto es el número máximo que podía votar cada ciudadano. Incluso se dio el caso de que UPyD presentó solamente uno, algo no tan infrecuente en los partidos minoritarios².

Tabla 6. Candidatos al Senado por la provincia de Burgos de los cuatro partidos mayores en las elecciones generales de 2011 y votos obtenidos

PARTIDO POPULAR (P.P.)	Votos
1. Don Jaime Mateu Istúriz	108.989
2. Don Ignacio Alfredo González Torres	106.502
3. Doña María Begoña Contreras Olmedo	105.088
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL (P.S.O.E.)	
1. Don Andrés Gil García	56.279
2. Doña Nuria Barrio Marina	54.492
3. Don Arturo Luis Pérez López	52.173
UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA (UPyD)	
1. Don José Javier Lomas Fernández de la Cuesta	16.736
IZQUIERDA UNIDA DE CASTILLA Y LEÓN: LA IZQUIERDA PLURAL (IUCL)	
1. Don Ángel Miguel Martínez Martínez	11.496
2. Don Casto García González	9.098
3. Doña Casandra González Alonso	8.325

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior

Puede observarse que los candidatos de cada partido obtuvieron un número similar de votos entre ellos. Es decir, la mayor parte de los votantes opta por señalar a los tres candidatos del mismo partido o coalición, lo que significa que el resultado final en la mayoría de las provincias es de tres senadores para el partido ganador y uno para el segundo. Por esta razón, la desproporcionalidad en el Senado es todavía mayor que en el Congreso, dado que es muy difícil que los partidos minoritarios consigan senadores (salvo los nacionalistas, que concentran sus votos en pocas provincias).

² En la candidatura también hay suplentes de los candidatos, previstos para cuando se producen renunciaciones de los senadores, aunque no se incluyen en la papeleta y tampoco los he incluido en el ejemplo para simplificar la explicación.



El Senado es una institución controvertida desde hace décadas. Se concibió como una cámara de representación territorial, en la que todas las provincias tuvieran el mismo peso independientemente de su población y en la que participaran las comunidades autónomas. Su papel político, no obstante, es reducido en comparación con el Congreso de los Diputados. La investidura del gobierno depende únicamente del Congreso y este cuenta con la última palabra y capacidad de decisión en el proceso legislativo. El hecho de que el Congreso sea la cámara en la que se representa a la población motivó que en la Constitución se le diera primacía, pero al mismo tiempo no se consiguió diseñar un Senado que tuviera sentido en el nuevo modelo de organización del Estado que se iba a construir.

Desde hace décadas se han elevado voces que pretendían la reforma de esta cámara, con diferentes planteamientos. Algunos han propuesto eliminar la representación de las provincias y dejar únicamente la de las comunidades autónomas. Otros han defendido crear una cámara similar al *Consejo Federal* alemán (*Bundesrat*), en la que están representados los gobiernos autónomos (*Länder*). Hay quien ha llegado a proponer la supresión del Senado, por considerarlo una institución de escasa utilidad. Sin embargo, ninguna propuesta ha llegado a concretarse ni a ser defendida de manera clara por alguno de los principales partidos, de modo que el Senado continúa su existencia como una institución discutida.

4. El funcionamiento de las Cortes

4.1 La organización de las cámaras

Tanto el Congreso de los Diputados como el Senado cuentan con una serie de órganos internos para articular el trabajo que desempeñan:

- a) Presidencia
- b) Mesa, compuesta por el Presidente de la cámara, los vicepresidentes y los secretarios
- c) Junta de Portavoces de los Grupos Parlamentarios
- d) Comisiones permanentes (legislativas o no) y no permanentes
- e) Diputación Permanente

El **Presidente** de cada cámara ostenta la representación de la misma y dirige los debates, manteniendo el orden de los mismos. Al principio de cada legislatura es elegido por los diputados o senadores, necesitando la mayoría absoluta en la primera votación y, si ningún parlamentario la obtiene, el mayor número de votos en la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera. Hasta el momento, en todas las legislaturas excepto en una, el Presidente del Congreso ha pertenecido al partido mayoritario en la cámara, que en todos los casos era también el partido del gobierno. En varias legislaturas, no obstante, el presidente electo ha recibido los votos de otros grupos políticos, incluso en ocasiones del principal partido de la oposición³, en un gesto encaminado a reforzar su carácter institucional. La única legislatura en la que el Presidente del Congreso no ha pertenecido al

³ Es el caso de Gregorio Peces-Barba en 1982, Félix Pons en 1986 y Luisa Fernanda Rudi en 2000.



grupo mayoritario es la iniciada tras las elecciones de diciembre de 2015, en la que por virtud de un pacto entre PP, PSOE y Ciudadanos fue elegido el socialista Patxi López.

La **Mesa** es el órgano colegiado que ejerce el gobierno interior de cada cámara. Su función principal es la organización del trabajo parlamentario, estableciendo las líneas generales de actuación de la cámara, coordinando los trabajos del pleno y las comisiones, decidiendo sobre la admisión y el procedimiento de tramitación de los escritos y documentos que se presentan, así como elaborando y ejecutando el presupuesto de la cámara, además de otras funciones previstas en el Reglamento. Se trata, por lo tanto, de un órgano importante para el funcionamiento del parlamento, por lo que el partido mayoritario tras cada elección trata de controlarlo.

En el caso del Congreso de los Diputados, la Mesa está compuesta por el Presidente del Congreso, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios. En el Senado la integran su Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Tanto los Vicepresidentes como los Secretarios son elegidos por un sistema en el que cada parlamentario vota por un candidato, resultando proclamados los cuatro (o los dos, en el caso de los vicepresidentes del Senado) con más votos. De esta manera, es evidente que si hay un predominio de dos partidos estos pueden repartirse si lo desean todos los puestos de la Mesa, si bien ha sido frecuente, en la práctica, que alguna de las vicepresidencias o secretarías se conceda a un grupo minoritario, generalmente CIU. Tras las elecciones de 2011, por ejemplo, un vicepresidente del Congreso y un secretario del Senado pertenecieron a CIU.

La Mesa cuenta además con una Secretaría General, un órgano técnico y jurídico que la asesora.

La **Junta de Portavoces** es el órgano a través del cual participan los Grupos Parlamentarios en la ordenación del trabajo de la Cámara y donde los diferentes grupos políticos buscan acuerdos para gestionar la vida parlamentaria. La Junta de Portavoces está integrada por el Presidente del Congreso (o del Senado en su caso), que actúa como su Presidente y por los portavoces de todos los Grupos Parlamentarios. A sus reuniones también asisten un representante del Gobierno, los miembros de la Mesa (al menos un Vicepresidente y un Secretario) y el Secretario General. Como se dice en la página web del Congreso, “la principal función de este órgano es la fijación del orden del día de las sesiones plenarias. De otra parte, debe ser consultada en diversas ocasiones, como la preparación del calendario y la ordenación de los trabajos, la fijación del número de miembros de las Comisiones, la creación de cierto tipo de estos últimos órganos o la ordenación de los debates, entre otras. Los acuerdos de la Junta de Portavoces se adoptan por voto ponderado, lo que supone que el voto de cada portavoz es equivalente al número de miembros del respectivo Grupo Parlamentario”. En la práctica, muchos acuerdos se toman por consenso más que por votación.

Las **Comisiones parlamentarias** son grupos de diputados o senadores que se encargan de trabajar sobre un tema en particular con carácter preparatorio, antes del pleno. Se constituyen respetando la proporcionalidad en la representación de parlamentarios en el conjunto de la cámara. Por ejemplo, un partido que contara



con 100 de los 350 diputados en el Congreso dispondría de 10 miembros en una comisión de 35 (aunque las cifras no sean siempre exactas). Las comisiones son muy importantes, porque allí se desarrolla gran parte de la vida parlamentaria. Muchas cuestiones se debaten más extensamente en las comisiones que en el propio pleno, al tratarse de grupos de trabajo más reducidos donde participan los parlamentarios más especializados en áreas concretas.

La gran mayoría de las comisiones son de carácter permanente, esto es, tienen encomendada un área de actividad de manera estable, aunque también se pueden crear comisiones no permanentes, para un trabajo concreto, previéndose su extinción cuando cumplan su cometido (por ejemplo, una comisión de investigación).

Las Comisiones Permanentes Legislativas tienen encomendadas áreas de especialidad que se corresponden en gran medida con la división en ministerios (Interior, Asuntos Exteriores, Educación y Deportes, Hacienda y Administraciones Públicas, etc.) y tratan con los proyectos o proposiciones de ley antes de su aprobación definitiva en el pleno. También hay Comisiones Permanentes no Legislativas, como las de Reglamento o Peticiones. Asimismo, hay algunas Comisiones Mixtas, formadas por diputados y senadores conjuntamente, como son la Comisión Mixta para la Unión Europea o la de Control Parlamentario de RTVE.

Por otra parte, además de las comisiones formalmente constituidas, pueden crearse subcomisiones o ponencias, que serían grupos aún más reducidos de parlamentarios que llevan a cabo trabajos preparatorios para las comisiones. A diferencia de las comisiones que, como en el pleno, levantan actas que son registradas en el Diario correspondiente (salvo aquellas que tienen carácter secreto), las ponencias se reúnen a puerta cerrada y sin actas, lo que hace que actúen más como grupos de trabajo que como órganos de debate público.

Por último, la **Diputación Permanente** es el órgano que cumple las funciones básicas de la cámara cuando esta no está reunida, por encontrarse fuera del período de sesiones o porque se ha disuelto el parlamento y se está a la espera de que se celebren las elecciones. Las diputaciones permanentes deben contar con un número mínimo de 21 diputados o senadores (en la práctica su número suele ser mayor, cercano a los 40), elegidos en proporción al tamaño de los grupos en el pleno.

4.2 Los grupos parlamentarios

Además de los órganos de gobierno, las dos cámaras se articulan en torno a los Grupos Parlamentarios, que son los colectivos de diputados y senadores que han sido elegidos bajo las siglas de un partido político concreto. No todos los partidos que obtienen representación consiguen formar un grupo parlamentario, porque los reglamentos de las cámaras establecen unas normas mínimas que han de cumplir. En el caso del Congreso de los Diputados, pueden constituir grupo los partidos que hayan conseguido 15 diputados o, en su defecto, cinco diputados y el 5 por ciento de los votos en el conjunto del país o el 15 por ciento en todas las circunscripciones en las que se hayan presentado. En el caso del Senado la norma es más sencilla, puesto que bastan 10 senadores para constituir un Grupo Parlamentario propio.



No obstante, las normas para la creación de grupos parlamentarios se han aplicado habitualmente de una manera laxa, de modo que partidos que no reunían las condiciones establecidas en los reglamentos han podido constituir grupos propios. Es el caso, por ejemplo, de Unión Progreso y Democracia tras las elecciones de 2011 (que obtuvo sólo el 4,7% de los votos a nivel nacional) y aun así formó grupo parlamentario en el Congreso o el del PNV en esa misma legislatura en el Senado, quien constituyó grupo a pesar de contar solo con cinco senadores. Lo que se ha hecho en muchos casos es que algunos partidos han “prestado” temporalmente sus diputados o senadores al partido que no alcanzaba el mínimo de parlamentarios o de votos, para recuperarlos después, con la idea de que, una vez constituido el grupo, este se suprime en muy contadas ocasiones, sólo si se reduce de manera muy sustancial. Aunque este procedimiento de actuación se ha criticado a menudo, al resultar evidente que se trata de una vulneración del espíritu de la norma, otros lo han justificado con el argumento de que es preferible interpretar el reglamento de la manera más favorable a los partidos pequeños, para que puedan constituirse más grupos parlamentarios⁴.

El número de grupos parlamentarios propios en las últimas legislaturas ha oscilado entre cinco y nueve. La mayoría de los partidos pequeños no disponen de grupo propio y se ven obligados a integrarse en el llamado Grupo Mixto. En la legislatura que comenzó en julio de 2023, el Congreso cuenta con ocho grupos, además del Mixto: Popular, Socialista, Vox, Plurinacional de Sumar, Republicano (ERC), Junts per Catalunya, Euskalerrria Bildu y Vasco (PNV). Dos de estos grupos, el Republicano y el de Junts per Catalunya, se han formado gracias al “préstamo” temporal de diputados por parte de los grupos socialista y de Sumar, puesto que no cumplían los requisitos establecidos por el Reglamento. Por su parte, el Senado cuenta con seis grupos, además del Mixto: Popular, Socialista, Popular, Izquierdas por la Independencia (Esquerra Republicana-EH Bildu, Plural en el Senado (Junts, Coalición Canaria, Agrupación Herreña Independiente, BNG), Vasco en el Senado (PNV), e Izquierda Confederal (Más Madrid y otros grupos pequeños de izquierda).

Disponer de un grupo parlamentario propio representa muchas ventajas para un partido. Además de contar con representación en la Junta de Portavoces, los grupos parlamentarios disponen de turnos de intervención más largos y frecuentes, prioridad a la hora de interpellar o hacer preguntas al gobierno y también importantes ventajas en financiación, locales propios y otros medios materiales. Los partidos saben que si no disponen de grupo propio su protagonismo en la vida parlamentaria y los medios de los que van a disponer se van a ver muy reducidos, por lo que para las formaciones pequeñas resulta vital conseguir un resultado que les garantice mantener su grupo.

⁴ No obstante, no siempre se ha seguido esa interpretación laxa y favorable. Tras las elecciones de 2011 a Amaiur no se le permitió formar grupo parlamentario con sus siete diputados, con el argumento de que no había obtenido el 15% de los votos en todas las circunscripciones en las que se había presentado (sólo tuvo el 14,86% en Navarra). Asimismo, la mayoría de la Mesa negó a los partidos que se presentaron en las confluencias de Podemos la posibilidad de formar varios grupos parlamentarios, con el argumento de que incumplían el artículo 23.2 del Reglamento del Congreso, que impide formar grupos separados a diputados del mismo partido o de formaciones que no se hayan enfrentado ante el electorado.



4.3 Autonomía de los parlamentarios y disciplina de voto

Una de las características del parlamentarismo español en la actualidad es que la autonomía y capacidad de decisión individual de los parlamentarios es muy escasa. La disciplina de partido es muy fuerte y, salvo excepciones muy contadas, los grupos parlamentarios votan en bloque lo que decide el liderazgo del partido. La disciplina no se manifiesta únicamente en el voto, sino en los propios debates, en los que muy rara vez se manifiestan discrepancias o matices entre las posiciones de los parlamentarios de un mismo partido. De hecho, en los debates no suele participar más de un diputado o senador por cada grupo parlamentario, que expresa la posición oficial del partido en cada tema.

Este comportamiento contrasta con los usos parlamentarios en otras democracias, especialmente en Estados Unidos y también en Gran Bretaña, en donde los debates son más abiertos y no es infrecuente que intervengan varios miembros del mismo partido expresando opiniones en mayor o menor grado diferentes. Aun con todo, España no es un caso insólito, puesto que en otras democracias con sistemas proporcionales multipartidistas se plantean críticas muy similares.

Sin duda, una razón que ayuda a explicar la gran disciplina de voto es que, como hemos visto, los diputados son elegidos en listas, no de manera individual como en un sistema mayoritario, de modo que los partidos pueden controlar férreamente el proceso de selección de candidatos y amenazar con mucha eficacia a aquellos que muestren algún tipo de disidencia. Al no ser apenas visibles los candidatos para los electores (que ven sobre todo las siglas del partido) estos resultan menos importantes y pueden ser fácilmente sustituidos. Esto no ocurre de la misma manera en un sistema de distritos uninominales como el británico, el americano o el francés, donde se elige directamente al parlamentario, personalizándose la elección.

Sin embargo, otra razón fundamental estriba en la organización de los partidos políticos en España y en cómo se ha ido configurando el sistema de partidos. Los partidos, como veremos con más detalle en el tema 4, son organizaciones muy jerarquizadas, escasamente tolerantes con la disidencia. Esta forma de organización se ha revelado hasta el momento muy eficaz para ganar elecciones, porque los votantes tienden a castigar duramente a las formaciones que muestran desunión y discrepancias públicas (como ocurrió, por ejemplo, con la debacle de UCD en 1982). La disciplina interna y el poder incontestado del líder son los elementos que se han ido consolidando en los partidos mayoritarios, lo que se refleja sin duda en una vida parlamentaria muy controlada por las cúpulas de los mismos.

5. El Gobierno

5.1 Las funciones del gobierno

El gobierno es el órgano colegiado encargado de la dirección ejecutiva de la política interior y exterior. Es asimismo responsable de dirigir la Administración Pública y de liderar la aprobación y puesta en marcha de las políticas públicas. Como ya



hemos visto en el apartado anterior, tiene un importante papel en la iniciación y control del proceso legislativo. Además, simboliza el poder y la unidad del país. Sin duda, es el centro de la vida política española. Una de las paradojas que se producen en todos los países con un modelo de gobierno parlamentario es que, si bien en teoría el gobierno está muy controlado por el parlamento, de cuya confianza depende, en la práctica es el gobierno quien toma la iniciativa política y lleva el control. El hecho de que el gobierno necesite el apoyo del parlamento significa que ha de contar con una mayoría en el mismo, lo que se traduce, en la práctica, en que el gobierno controla la actividad parlamentaria a través de su liderazgo en el partido.

Una de las funciones más importantes del gobierno es su papel en el proceso legislativo. La mayor parte de las leyes que se aprueban en España (por encima del 80 por ciento) procede de proyectos del gobierno y no de proposiciones de ley de los parlamentarios. Eso significa que los borradores de la mayoría de las leyes han sido elaborados en gabinetes ministeriales o de la propia presidencia del gobierno. Aunque en las Cortes se introducen enmiendas que a menudo cambian el articulado original, a partir de negociaciones con otros partidos, lo cierto es que la tramitación es un proceso liderado y controlado por el gobierno. Una ley en la que el ejecutivo adquiere especial protagonismo es la de Presupuestos Generales del Estado, que son elaborados en el seno del gobierno, aunque son las Cortes quienes finalmente los aprueban después del debate y presentación de enmiendas.

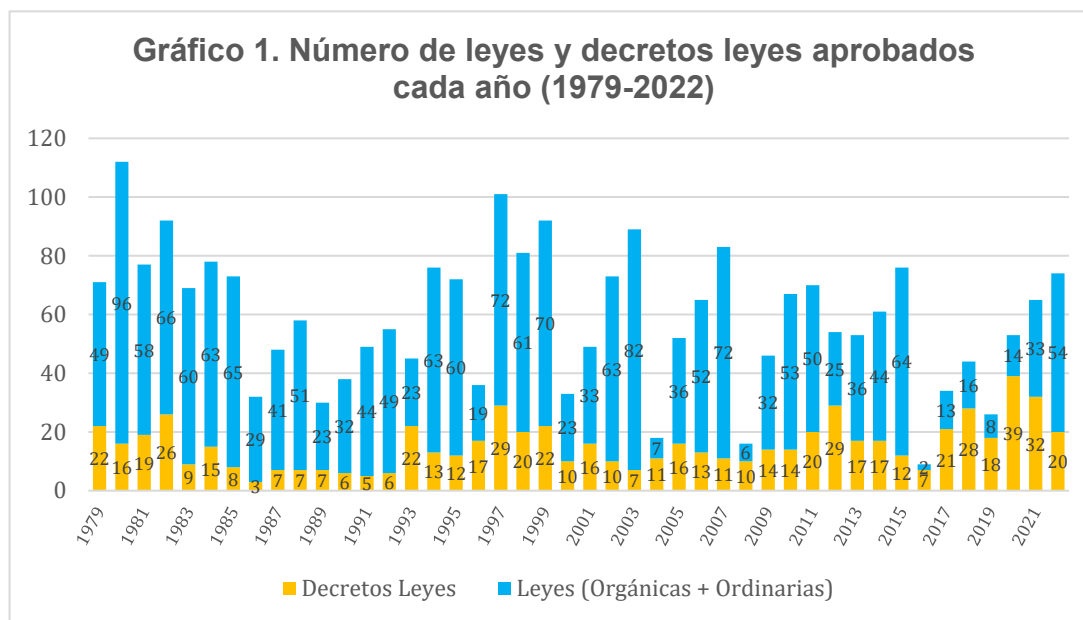
Además de contar con un papel relevante en la aprobación de las leyes, el gobierno puede producir dos tipos de normas con carácter legislativo, como ya se ha mencionado en el apartado 2.1. Por una parte, se encuentran los *decretos legislativos*, que son disposiciones con rango de ley aprobadas por el gobierno a partir de una delegación hecha por las Cortes. Dicha delegación debe hacerse a través de una ley, que autoriza al gobierno a elaborar el decreto con un fin específico y bajo determinadas condiciones. En las últimas décadas se ha utilizado sobre todo para refundir varios textos legales ya existentes en uno solo, con objeto de simplificar y hacer más fácilmente interpretables las leyes. Es decir, su finalidad es más la racionalización de leyes ya existentes que la de elaborar nueva legislación y, de hecho, se trata de un procedimiento que hoy en día se use con mucha menos frecuencia que en otras épocas⁵.

Por otra parte, el gobierno tiene la posibilidad de legislar a través de los *decretos-leyes*. Un decreto-ley es una norma dictada por el gobierno y que tiene de forma inmediata rango de ley, sin ser aprobada por el parlamento. La Constitución establece que sólo pueden producirse en casos de extraordinaria y urgente necesidad y no se permite que afecten a ciertas cuestiones básicas, como el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado o los derechos y libertades de los ciudadanos. Tienen carácter provisional y en un plazo de 30 días deben ser convalidados o derogados por el Congreso de los Diputados. Lo cierto es que el recurso al decreto-ley ha sido profusamente utilizado por todos los gobiernos, lo que ha sido calificado por algunos autores como un abuso de esa figura, que permite aprobar legislación de forma inmediata y sin debate parlamentario. Ha habido algunos recursos al Tri-

⁵ Sí se utilizó más en el pasado, sobre todo cuando se elaboraron las grandes codificaciones legales, que llevaron a cabo los gobiernos a partir de delegaciones de las Cortes en forma de *leyes de bases*.



bunal Constitucional argumentando que en esos casos la “extraordinaria y urgente necesidad” no estaba justificada, pero el Tribunal ha sentenciado casi siempre que los decretos-leyes pueden justificarse si no invaden las competencias excluidas del mismo, puesto que el gobierno tiene capacidad de valorar cuándo se dan esas circunstancias urgentes.



Fuente: elaboración propia con datos del Congreso de los Diputados

Los decretos leyes representan una proporción nada desdeñable de la legislación aprobada en España. Como se ilustra en el Gráfico 1, se ha observado una variabilidad significativa en la cantidad de decretos leyes aprobados por el gobierno en el período comprendido entre 1979 y 2022. Esta variación ha sido particularmente evidente en momentos de crisis económica y social, como las crisis de los años 90, la del 2008 y la desencadenada por la pandemia de COVID-19. La frecuencia de estos decretos tiende a ser mayor cuando los gobiernos se encuentran en minoría parlamentaria, en comparación con aquellos que gozan de una mayoría absoluta. Este fenómeno se refleja en la Tabla 7, donde se analiza el uso de los decretos leyes por parte de diferentes gobiernos. Por ejemplo, durante los mandatos de UCD, Felipe González, Aznar y Zapatero, el promedio de decretos leyes aprobados por cada ley (ya sea ordinaria u orgánica) osciló entre 0,21 y 0,31. Sin embargo, bajo el gobierno de Rajoy, esta cifra se elevó a 0,58, y aún más significativamente, durante el mandato de Pedro Sánchez, llegó a 1,17. Es decir, los 144 decretos leyes aprobados en su mandato superan ampliamente el número total de leyes ordinarias y orgánicas aprobadas en dicho período.

Un problema adicional ha sido la tendencia a que los decretos leyes sean más extensos y complejos y abarquen un mayor número de temas, lo que se conoce como decretos *ómnibus*⁶. Esto disminuye la capacidad del parlamento para debatir

⁶ Como explican Rafael y Sergio Sanz Gómez en su artículo “Análisis cuantitativo del uso del decreto ley en España (1979-2018)”, *Revista de Estudios Políticos*, 188: 127-158.



adecuadamente los temas y para ejercer su control sobre la legislación aprobada por el gobierno, disminuyendo así la calidad del proceso democrático.

Tabla 7. Reales Decretos Leyes aprobados en cada etapa de gobierno en relación con las leyes aprobadas

	Decretos Leyes/Leyes
UCD: Suárez y Calvo-Sotelo	0,29
PSOE: González	0,21
PP: Aznar	0,31
PSOE: Zapatero	0,35
PP: Rajoy	0,58
PSOE: Sánchez	1,17

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso de los Diputados

Además del decreto ley, la potestad reglamentaria es otra función importante del gobierno. Los *reglamentos* son normas de rango inferior a las leyes y que suelen desarrollar los contenidos de las mismas. Dado que las leyes son normas generales, resulta necesario concretar sus disposiciones para poder ser aplicadas y ello puede hacerse a través de reglamentos aprobados por el gobierno o un ministerio en forma de decretos u órdenes ministeriales, que por supuesto no pueden contradecir a la propia ley. Por poner un ejemplo, la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal está desarrollada en un reglamento de más de 150 artículos contenido en un real decreto.

Por último, otra función del gobierno es el nombramiento de una gran cantidad de cargos públicos, tanto en la Administración General del Estado como en los numerosos organismos y agencias públicas que dependen del gobierno central. Los nombramientos de cargos ejecutivos por parte del gobierno no requieren de ratificación parlamentaria y ni siquiera, salvo excepciones, de audiencias con los candidatos, como sí ocurre a través de diferentes procedimientos en otros sistemas, como el norteamericano, el británico o en la Unión Europea. Algunos de los nombramientos son puramente políticos y se hacen con total libertad por parte del ejecutivo, en tanto que otros están sometidos a una regulación más estricta, de modo que los candidatos han de reunir determinadas condiciones profesionales para ser nombrados, si bien se realizan siguiendo el principio de confianza. También existen diferentes gabinetes y órganos asesores, en los que los nombramientos tienen un carácter mucho más discrecional.

5.2 Investidura y confianza del Presidente del Gobierno

La figura clave del gobierno es el presidente, de quien depende el nombramiento de los ministros y demás miembros del mismo. El presidente es nombrado a través de un procedimiento de investidura que funciona de la siguiente manera. Después de celebradas las elecciones generales y constituidas las Cortes, el Rey efectúa una ronda de consultas con los representantes de los grupos parlamentarios del Congreso para determinar qué líder es el que tiene mayores posibilidades de configurar una mayoría parlamentaria. Una vez efectuada esa ronda de consultas, el



Rey debe proponer al Congreso de los Diputados un candidato a presidente de gobierno. El candidato debe exponer su programa político, para ser debatido por los grupos políticos y ser sometido finalmente a votación. Para ser investido como presidente, el candidato debe contar con la mayoría absoluta del Congreso en primera votación. Si no la alcanza, debe repetirse la votación, en cuyo caso bastaría la mayoría simple (más votos a favor que en contra). En el caso de que a los dos meses de la primera votación ningún candidato haya conseguido la confianza del Congreso, las Cortes han de ser disueltas y se deben celebrar nuevas elecciones.

Lo cierto es que en todas las legislaturas entre 1977 y 2015 se pudo formar una mayoría parlamentaria para elegir a un presidente. De hecho, en todas menos una de esas investiduras, los presidentes de Gobierno fueron elegidos por mayoría absoluta, bien porque el partido ganador la tenía o bien porque consiguió el apoyo de otros grupos parlamentarios, siendo la única excepción el segundo mandato de Rodríguez Zapatero en 2008, que fue elegido por mayoría simple con el apoyo de sus 169 diputados.

No obstante, la gran fragmentación del sistema de partidos desde 2015 ha dificultado enormemente el proceso de investidura. Las legislaturas iniciadas tras las elecciones de noviembre de 2015 y las de abril de 2019 tuvieron una duración de unos pocos meses, dada la imposibilidad de reunir a una mayoría parlamentaria para elegir a un presidente. En ambos casos fue necesario repetir las elecciones y de esa manera, se consiguió investir a los presidentes, aun con mayorías precarias.

Durante su mandato, el Gobierno precisa de la confianza del Congreso. Dado que los gobiernos cuentan casi siempre con mayorías parlamentarias suficientes, dicha confianza se ha dado por supuesta. Sin embargo, la Constitución prevé que el presidente pueda presentar lo que se denomina una *cuestión de confianza* para saber si mantiene el apoyo del Congreso. Se trata de una votación en el pleno que, en caso de perderla, obligaría al gobierno a dimitir. Se trata de un procedimiento que se ha utilizado solo dos veces (el presidente Suárez en 1980 y Felipe González en 1990), con el triunfo del gobierno en ambas ocasiones.

El Congreso tiene la posibilidad de revocar el mandato del presidente del gobierno mediante una *moción de censura*, cuya presentación requiere la firma del diez por ciento de los diputados y un candidato alternativo a la presidencia del gobierno. Para que una moción de censura sea aprobada es necesario que cuente con la mayoría absoluta de la cámara, en cuyo caso el candidato alternativo sería investido automáticamente presidente de gobierno. Sin duda, se trata de un procedimiento cuyas probabilidades de éxito son escasas, dada la dificultad de que se pueda configurar una mayoría absoluta con partidos distintos a los del gobierno presente. Los políticos de la transición que impulsaron este artículo deseaban la estabilidad de los gobiernos y evitar que estos pudieran ser derribados si no había una mayoría parlamentaria alternativa. De hecho, durante los primeros cuarenta años de democracia, no hubo ningún caso de moción de censura exitosa. En ese período, tan solo se presentaron tres mociones de censura, la de Felipe González por el PSOE en 1980, la de Antonio Hernández Mancha, por el PP, en 1987, y la del líder de Unidos Podemos, Pablo Iglesias, en 2017. En todos los casos, se trataba de



iniciativas que no tenían expectativas de éxito, puesto que se presentaron más bien con la idea de impulsar ante la opinión pública a los líderes de los respectivos partidos de oposición.

Hubo que esperar a junio de 2018 para que una moción de censura tuviera éxito, la del líder del PSOE, Pedro Sánchez, frente al entonces presidente, Mariano Rajoy. Varios partidos que habían sido incapaces de pactar una investidura, dos años antes, en aquel momento se pusieron de acuerdo para derrocar el gobierno del Partido Popular. Sin duda, se trató de una circunstancia excepcional, tras la condena judicial por corrupción a varios dirigentes del PP, lo que desencadenó que todos los partidos de la oposición estuvieran dispuestos a apoyar la moción de censura liderada por el Partido Socialista, sin contrapartidas aparentes y sin negociar un gobierno de coalición.

5.3 Organización del gobierno

Entre 1977 y 2020 todos los gobiernos de España estuvieron conformados por un único partido, el más votado, a pesar de que en la mayor parte de las legislaturas ningún partido alcanzó la mayoría absoluta y precisaba de apoyos para la investidura y para la acción legislativa. A diferencia de la mayor parte de los países europeos, en los que los gobiernos de coalición han sido habituales, en España no existieron los gobiernos multipartido durante décadas a nivel nacional. En parte, esto se debió a que los acuerdos de gobierno se alcanzaban generalmente con partidos nacionalistas, que tenían más interés en obtener contrapartidas políticas y presupuestarias que en formar parte de los gobiernos de España. Sin embargo, tampoco se formaron coaliciones con partidos nacionales en circunstancias en las que podrían haberse producido: Adolfo Suárez prefirió gobernar en minoría en 1977 y no buscar un acuerdo con Alianza Popular (ni tampoco una gran coalición con el Partido Socialista); Rajoy no formó coalición con Ciudadanos en 2016 y el PSOE tampoco buscó formar una coalición tras las elecciones de abril de 2019. Únicamente tras las elecciones de noviembre de 2019, Pedro Sánchez ofreció a la formación Unidas Podemos un acuerdo de gobierno que conllevaría una coalición de gobierno. Por primera vez se formó un gabinete de varios partidos en el gobierno de España, algo que se repitió tras las elecciones de 2023, en este caso entre el PSOE y la coalición Sumar.

En los gobiernos de partido único, el presidente ha nombrado libremente a sus ministros, cada uno de los cuales se encarga de una tarea sectorial. También puede nombrar a uno o varios vicepresidentes, que se sitúan en una posición de especial cercanía con el presidente y suelen encargarse de coordinar alguna de las grandes áreas de acción del gobierno, además de ejercer a menudo de portavoz. Por ejemplo, durante la presidencia de José María Aznar (1996-2004) hubo siempre dos vicepresidentes, uno que era también ministro de la Presidencia (tradicionalmente el ministro que se ha encargado de asistir directamente la labor del presidente) y otro que era ministro de Economía y Hacienda (en ciertos momentos solo de Economía). Con José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) se mantuvo el mismo esquema, aunque durante un breve período llegó a haber tres vicepresidentes. Sin embargo, Felipe González (1982-1996), Mariano Rajoy (2011-2018) y Pe-



dro Sánchez en su primer gobierno (desde junio de 2018 hasta enero de 2020) sólo contaron con un vicepresidente, alguien de su máxima confianza (Alfonso Guerra y Narcís Serra en el primer caso, Soraya Sáenz de Santamaría en el caso de Rajoy y Carmen Calvo con Pedro Sánchez).

En los gobiernos multipartido liderados por Pedro Sánchez a partir de 2020 el poder del presidente se ha visto limitado, puesto que los acuerdos de coalición implicaban que los partidos minoritarios propondrían a los ministros que les correspondían en el reparto correspondiente. El presidente sigue disponiendo libremente del nombramiento de los ministros de su propio partido, pero ya no tiene tanto control sobre los ministros de los otros partidos, lo que ha dificultado la cohesión del gobierno.

Otra consecuencia de la aparición de los gobiernos de coalición ha sido el incremento en el tamaño del gabinete, para dar cabida a la mayor pluralidad de partidos. Si, como hemos visto, muchos gobiernos anteriores contaban con una sola vicepresidencia, en los gobiernos de coalición de Pedro Sánchez ha habido hasta cuatro, una de ellas asignada al socio minoritario (Pablo Iglesias en un primer momento, representado a Unidas Podemos, y Yolanda Díaz posteriormente). El número total de ministros también ha crecido y refleja la necesidad de satisfacer la representación de los distintos partidos. Contrasta, por ejemplo, el gobierno de 13 ministros (contando con la vicepresidenta) que integraron el gabinete de Rajoy con los 27 (incluyendo las cuatro vicepresidencias) que nombró Pedro Sánchez en enero de 2020. Entre los gobiernos de un solo partido, el único que se acerca a esa cifra es del de Adolfo Suárez en 1979, quien llegó a tener 23 ministros (contando con los vicepresidentes). En este caso, la razón es similar, puesto que el partido Unión de Centro Democrático contaba con diferentes facciones y “familias” a las que había que dar cabida en el gabinete, para conseguir una precaria estabilidad.

En otro orden organizativo, los ministros se reúnen una vez a la semana, bajo la dirección del presidente del gobierno, en el *Consejo de Ministros*. Tradicionalmente, se celebraban los viernes por la mañana (ahora es en los martes) y allí se toman las decisiones más importantes que adopta el gobierno, como la aprobación de proyectos de ley, de los decretos, los nombramientos, etc. Las decisiones se toman de manera colegiada, pero lo cierto es que muchas de ellas lo son de una manera puramente formal, porque han sido adoptadas anteriormente por el propio presidente del gobierno con sus colaboradores más cercanos (vicepresidentes, asesores, etc.).

Además de los ministros existe otra figura que son los Secretarios de Estado, encargados de ciertas áreas temáticas de gran importancia en algunos ministerios. Por ejemplo, dentro del Ministerio del Interior hay un Secretario de Estado de Seguridad y dentro del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte hay tres Secretarios de Estado, uno por cada una de las tres competencias del ministerio. Existe una Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios, presidida por un vicepresidente del gobierno o el ministro de Presidencia, que se encarga de preparar los temas que van a ser tratados en el siguiente Consejo de Ministros y de elaborar el orden del día.



5.4 La *presidencialización* del gobierno

Un rasgo en el que destaca particularmente el modelo parlamentario español es en el gran poder que ejerce el presidente del gobierno, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de la *presidencialización* de la vida política española. Se trata de un fenómeno que se aprecia sobre todo desde 1982, con el gran triunfo electoral del PSOE en manos de un líder carismático, Felipe González. A partir de ese momento, la figura del presidente del gobierno se agigantó y reforzó su liderazgo dentro de su propio partido. Los partidos que han aspirado al gobierno desde entonces han asumido ese modelo de organización, muy jerárquica y que enfatiza el papel del líder, que en el caso de ganar las elecciones y acceder a la presidencia se convierte en una fuerza indiscutida con la que se identifica completamente cada formación.

Así, el presidente del gobierno es también líder del partido y puede controlar al parlamento. Y aunque el gobierno es un órgano colegiado, se ha convertido en un instrumento a la medida del presidente, quien designa a sus miembros con total libertad (con los matices que hemos visto en el apartado anterior). Esto se aprecia en hechos como el nombramiento de ministros independientes, no pertenecientes al partido mayoritario, sino opciones personales del líder. Aunque la aparición de gobiernos de coalición ha limitado el control del presidente sobre su propio gobierno, ya que hay ministros de otros partidos, lo cierto es que su papel sigue siendo predominante y ejerce un liderazgo absoluto sobre la acción de gobierno.

El predominio del presidente del gobierno en el proceso político se manifiesta asimismo en la gran influencia que ha adquirido el *Gabinete de Presidencia*. Se trata de un órgano de asistencia política y técnica que asesora directamente al presidente, con un director que posee rango de Secretario de Estado y un equipo de asesores que puede llegar a ser muy amplio y dividido en varios departamentos especializados. De esta manera, el gabinete de presidencia ha adquirido una capacidad de análisis y de elaboración de propuestas políticas que, dada su dependencia directa del presidente del gobierno, puede en ocasiones oscurecer la labor de los propios ministros.

La *presidencialización* de la política española se consolidó durante los períodos de gobierno de dos líderes con fuerte personalidad, como el socialista Felipe González (1982-1986) y el popular José María Aznar (1996-2004). Ambos fueron capaces de llevar a sus partidos a grandes victorias electorales, partiendo de una situación electoral desventajosa, lo que apuntaló sus liderazgos y su carisma dentro de sus partidos y sus electorados. Sin embargo, la *presidencialización* ha continuado posteriormente con líderes de imagen más débil y mucho menos carismáticos, como Zapatero (2004-2011) o Rajoy (2011-2018). Eso refuerza la idea de que no se trata de un fenómeno coyuntural asociado a líderes concretos, sino un rasgo consolidado del sistema político español.

La *presidencialización* ha dado lugar a que los líderes de los partidos políticos con posibilidades de ganar las elecciones hayan adquirido un gran protagonismo y sean un factor importante en el voto. Se ha podido observar también en algunos de los nuevos partidos emergentes (Podemos y Ciudadanos), caracterizados por la



fuerte personalidad de sus líderes y su gran presencia en los medios de comunicación.

IV. Bibliografía

Bibliografía complementaria:

Caballero Míguez, Gonzalo (2007), "Comisiones, Grupos Parlamentarios y Diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados", *Revista de Estudios Políticos*, nº 135: pp. 67-107.

Casal, Daniel (2023), "Fragmentación parlamentaria y capacidades: ¿colaboración o conflicto? Una aproximación a las relaciones gobierno-cortes generales en España (2000-2022)", *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 24, 229-259.

Field, Bonnie (2020), "Legislative Politics in Spain", en Diego Muro e Ignacio Lago (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press: pp. 210-223.

Picarella, Lucia (2009), "Presidencialización y personalización en el sistema político español", *Revista Enfoques*, vol. 7, nº 11: pp. 515-544.

Rodríguez Teruel, Juan (2020), "Executive Politics in Spain", en Diego Muro e Ignacio Lago (eds.), *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press: pp. 190-209.

Sánchez-Roca Ruiz, María (2010), "Las instituciones políticas de la democracia española: apartados 1-5", en Andrés de Blas, Faustino Fernández-Miranda, Jesús de Andrés y María Sánchez Roca, *Sistema Político Español*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia: pp. 211-292.

Van Biezen, I., y J. Hopkin (2005), "The presidentialization of Spanish democracy: sources of prime ministerial power in post-Franco Spain", en T. Poguntke y P. Webb, *The presidentialization of politics*, Oxford University Press: pp. 106-127.

Wynants, Sven (2006), "Las reglas del juego en la democracia española: apartados 1 y 2", en Mikel Barreda y Rosa Borge (coords.), *La democracia española: realidades y desafíos*, Barcelona, Editorial UOC: pp. 67-112.



V. Recursos

Algunos materiales complementarios que pueden ser consultados para ampliar información:

En la plataforma virtual se puede descargar la *Ley Orgánica 5/1985 de Régimen Electoral General*, actualizada con la última modificación de marzo de 2015.

Página web de la Casa Real: www.casareal.es

Página web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es

Página web del Senado: www.senado.es

Leonardo Sánchez Ferrer

