

ORGANITZACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTAT I FONTS DEL DRET

TEMA 3: EL SISTEMA PARLAMENTARI

1. RESUM DEL TEMA
2. CONCEPTES CLAU
3. CAS PRÀCTIC
4. MATERIALS ADDICIONALS

YOLANDA FERNÁNDEZ VIVAS

MÓNICA ARENAS RAMIRO

JOAN SOLANES MULLOR

ÚLTIMA ACTUALITZACIÓ: 19/11/2010

Materials elaborats amb el finançament de: "Aplicació de les noves metodologies d'ensenyament i aprenentatge a l'anàlisi multidisciplinària de les fonts del dret" MQD 2008 MQD 00022, AGAUR.

EL SISTEMA PARLAMENTARI

JOAN SOLANES MULLOR (UPF)

MÓNICA ARENAS RAMIRO (U. Alcalá)

YOLANDA VIVAS FERNÁNDEZ (U. Alcalá)

Última actualització: 19/11/2010



Índice

1. El Govern

2. Les Corts Generals



El Govern

Funcions. Composició: President del Govern i Ministres.
Relació entre el Govern i les Corts Generals. El control
parlamentari del Govern

Funcions

- Article 97 CE: "El Govern dirigeix la política interior i exterior, l'Administració civil i militar i la defensa de l'Estat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb la Constitució i les lleis"
- Hi ha altres preceptes constitucionals que desgranen funcions específiques del Govern que es poden englobar en les funcions genèriques que anuncia l'article 97 CE
- La **funció directiva** com a element clau: impuls, orientació i coordinació de mitjans i recursos per aconseguir objectius. Es projecta en les relacions del Govern amb la resta d'òrgans constitucionals
- **Consell d'Estat**: suprem òrgan consultiu del Govern (article 117 CE, LO 3 / 1980)



Direcció de la política interior

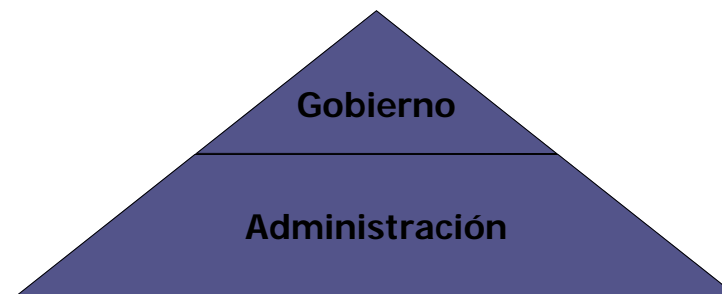
- Intervenció en l'esfera de la potestat normativa
 - Iniciativa legislativa
 - Normes governamentals amb força de llei
 - Potestat reglamentària
- Direcció de la política econòmica
 - Pressupostos i planificació econòmica
- Altres funcions
 - Referèndum consultiu
 - Nomenaments: 2 Magistrats del TC, Fiscal General de l'Estat
 - Convocatòria eleccions, dissolució de Corts Generals, qüestió de confiança
 - Intervenció en situacions excepcionals: Estat d'alarma, excepció i siti, compliment forçós obligacions de les CCAA (art. 155 CE)

Direcció de la política exterior

- Competència en matèria de relacions internacionals de l'Estat (art. 149.1.3 CE)
 - Projecció internacional de les CCAA (STC 164/1994)
- Intervenció en la conclusió de Tractats Internacionals
 - Iniciativa governamental: elaboració i negociació
 - Diferents graus d'intervenció de les Corts Generals segons l'objecte del Tractat Internacional

Direcció de l'Administració civil i militar

- Administració General de l'Estat: conjunt de mitjans, recursos i personal sota la direcció del Govern
- Estreta interrelació entre Govern i Administració
 - Ministres
 - Càrrecs de designació política vs. Funció pública
- Les Forces i cossos de Seguretat de l'Estat: sota dependència del Govern (article 104 CE)
- Instruments de direcció: competències d'organització, nomenament d'alts càrrecs, política de personal, recursos administratius, etc.



L'Administració

- Què preveu la Constitució?
 - Finalitat: persecució de l'interès general amb submissió plena a la llei i al dret
 - Principis d'actuació: objectivitat, eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació
 - La previsió de l'estatut dels funcionaris públics
 - Principis del procediment administratiu: audiència dels interessats, accés a la informació
 - El control de l'Administració: la jurisdicció contenciosa administrativa
 - La responsabilitat de l'Administració
- Dret administratiu: remissió

Defensa de l'Estat

- Competència en matèria de defensa i Forces Armades (article 149.1.4 CE)
- Preponderància del Govern en la direcció de la defensa de l'Estat respecte a la resta d'òrgans constitucionals
 - Rei: comandament suprem de les Forces Armades (article 62. H CE)
 - Rei i Corts Generals: declarar la guerra i fer la pau (article 63.3 CE)
- Regulació legal de l'organització de la defensa: Llei Orgànica 5/2005



Funció Executiva

- La funció executiva com a funció clàssica del Govern dins del principi de separació de poders de Montesquieu: aplicació de les lleis
- Engloba un conjunt d'actuacions que persegueixen l'aplicació de l'ordenament jurídic
 - Potestat reglamentària
 - Potestat sancionadora
 - Actes administratius
 - Prestacions de serveis

Potestat reglamentària

- Potestat més significativa dins de la funció executiva: dota el Govern de facultat normativa
- Una vella polèmica: Reglaments d'execució vs. Reglaments independents
- Principi de jerarquia i competència entre Reglaments
 - Reial Decret del President del Govern i Reial Decret del Consell de Ministres
 - Ordres Ministerials
 - Circulars

Composició

- **Article 98 CE:** “El Govern es compon del President, dels Vicepresidents, si s'escau, dels Ministres i dels altres membres que estableixi la llei”

Òrgans col·legiats

Consell de Ministres

Comissions Delegades del Govern

Òrgans unipersonals

President del Govern

Vicepresident/s

Ministres

Altres membres que estableixi la llei

President del Govern

- Posició preeminent del President: "... dirigeix l'acció del Govern i coordina les funcions dels altres membres d'aquest ..." (article 98.2 CE)
- Per què aquesta preeminència?
 - Com a conseqüència del disseny del nostre sistema parlamentari: la confiança atorgada pel Congrés mitjançant el procediment d'investidura recau en exclusiva en el President, no en el Govern
 - Per les funcions específiques del president reconegudes per la CE i per la llei (en especial, article 2 Llei 50/1998): nomenament i cessament de ministres, plantejament de la qüestió de confiança, interposició del recurs d'inconstitucionalitat, convocatòria de referèndum consultiu o dissolució de les Corts Generals



Vicepresident/s

- La seva presència i nombre són optatius: no és un component necessari del Govern
 - La pràctica política ha sigut nomenar com a mínim un vicepresident i un màxim de tres
- Pot ostentar al mateix temps la condició de ministre
- Assumeix les funcions que el President l'encomana (art. 3 Llei 50/1997)

Ministres

- Membres necessaris del Govern nomenats i separats pel Rei, a proposta del President del Govern (article 100 CE)
- El nombre i denominació de departaments ministerials podrà ser fixat mitjançant norma reglamentària: STC 60/1986
- Doble condició: òrgan polític (membre del Govern) i òrgan administratiu (cap superior del seu Departament)
- Funcions: article 4 Llei 50/1997
 - Desenvolupar l'acció del Govern en l'àmbit del seu Departament
 - Exercir la potestat reglamentària en les matèries pròpies del seu Departament (Ordres Ministerials)
- Poden existir Ministres sense cartera

Consell de Ministres

- Òrgan que reuneix als membres del Govern i que exerceix, amb caràcter col·legiat, determinades funcions que s'enuncien amb caràcter general en l'article 5 de la Llei 50/1997
 - Projectes de Llei, projecte de Llei de pressupostos, decrets llei i decrets legislatius
 - Negociació i signatura de tractats internacionals
 - Reglaments (Reial Decret del Consell de Ministres)
 - Funcions administratives: emissió deute públic o contreure crèdit, crear o modificar òrgans directius dels departaments, aprovar programes, plans i directrius vinculants per a tots els òrgans de l'Administració General de l'Estat



Comissions Delegades del Govern

- Creades per Reial Decret del Consell de Ministres a proposta del President
- Compostes per una pluralitat de membres del Govern (i Secretaris d'Estat, si és el cas)
 - Poden ser convocats aquells altres òrgans superiors i directius de l'Administració General de l'Estat que es consideri convenient
- Funció coordinadora interministerial: tractament de temes transversals que afecten una pluralitat de departaments ministerials

Òrgans de col·laboració i suport

- Secretaris d'Estat
 - No són membres del Govern: òrgan superior de l'Administració General de l'Estat sota la direcció del titular del Departament al qual pertanyin
- Comissió General de Secretaris d'Estat i Sotssecretaris
 - Prepara les reunions del Consell de Ministres
- Secretariat del Govern
 - Funcions de suport administratiu als òrgans del Govern
- Gabinetes
 - Òrgans de suport polític i tècnic als òrgans del Govern

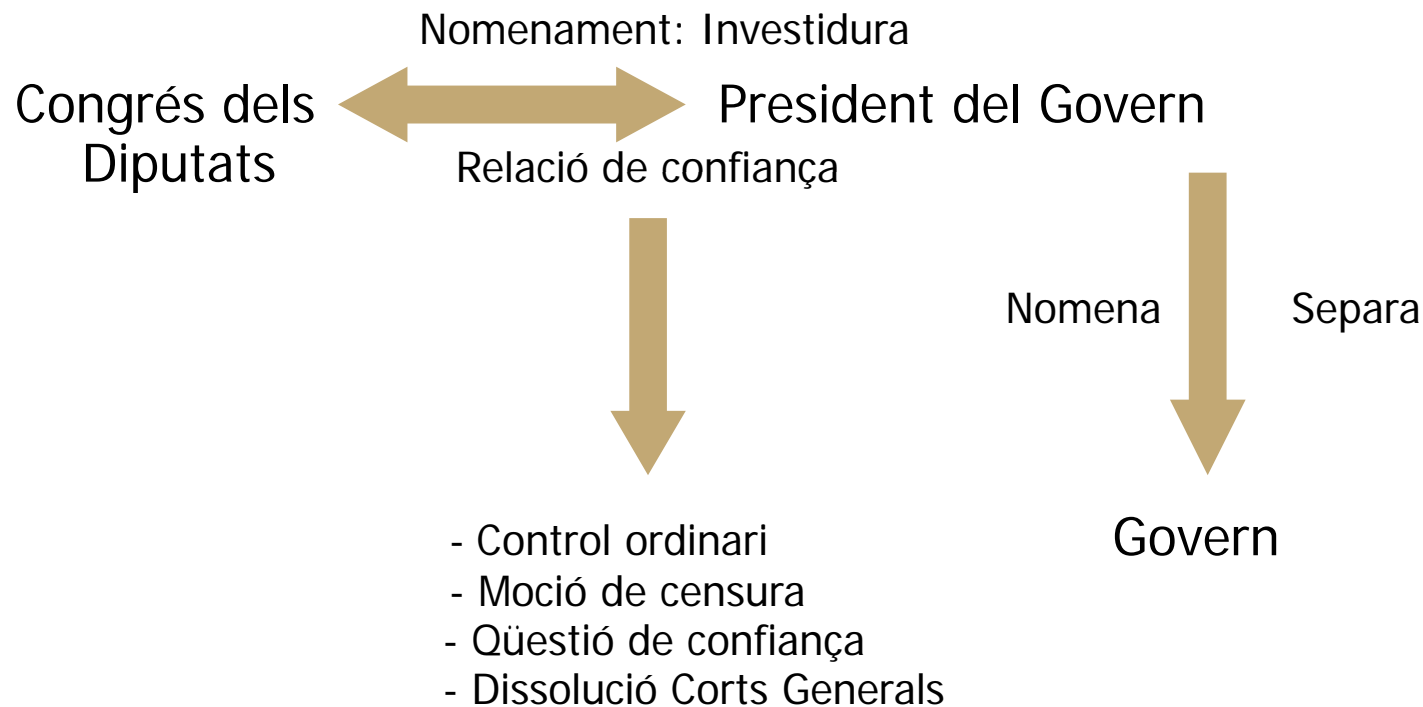


Estatut dels membres del Govern

- Estatut especial: els membres del Govern tenen un conjunt de drets i obligacions que els singularitza respecte a la resta dels ciutadans
- L'Estatut es projecta sobre dos àmbits:
 - 1) Règim d'incompatibilitats
 - Article 98.3 CE + Llei 12/1995
 - 2) Estatut processal per a l'exigència de responsabilitat penal
 - Article 102 CE

Relació entre el Govern i les Corts Generals

Sistema parlamentari de govern: Remissió





Nomenament del President del Govern

La investidura, significat i supòsits

- El significat de la investidura en el nostre sistema parlamentari de govern: neix el vincle de confiança entre el Congrés dels Diputats i el President del Govern
- Quan procedeix?
 - Renovació del Congrés dels Diputats
 - Mort del President
 - Dimissió o renúncia voluntària
 - Pèrdua de la qüestió de confiança

Nomenament del President del Govern:

La investidura, el procediment

Fase de consultes: proposició de candidat

↓
Debat d'investidura

↓
Votació

- Majoria absoluta

↩ 48 h

- Majoria simple

En En cas de no obtenir la confiança: es repeteix el procediment fins que un candidat és elegit. Si transcorreguts 2 mesos cap candidat ha obtingut la confiança, es convoquen noves eleccions

Formació i cessament del Govern

- Nomenament i separació dels altres membres del Govern: correspon al President del Govern, sense intervenció del Congrés
- Les relacions de confiança: el President com a eix central
 - Congrés ↔ President: investidura
 - President → Demés membres del Govern: facultat de nomenament i separació
 - Congrés ↔ President → Demés membres del Govern: relació mediata
- Cessament del Govern (article 101 CE)
 - Celebració d'eleccions generals
 - Pèrdua de confiança parlamentària: moció de censura i qüestió de confiança
 - Dimissió o mort del President



Control parlamentari del Govern

- El sistema parlamentari de govern i el principi de separació de poders: la confusió entre els poders legislatiu i executiu
- La superació de la noció clàssica del principi de separació de poders: cap a la idea del control mutu entre els diferents poders (la doctrina del Check and Balances: pesos i contrapesos)
- La interacció entre legislatiu i executiu: control recíproc basat en el manteniment del vincle de confiança
 - Control ordinari
 - Qüestió de confiança
 - Moció de censura
 - Dissolució de les Corts Generals per part del President

Controls ordinaris

- El debat com a principal instrument de control parlamentari del Govern: el paper de la minoria parlamentària
- Instruments específics de control
 - Accés a la informació (article 109 CE)
 - Compareixença de membres del Govern (article 110 CE)
 - Interpel·lacions preguntes i mocions (article 111 CE)
 - Comissions d'investigació (article 76 CE)
 - Les resolucions i proposicions no de llei



Qüestió de confiança (article 112 CE)

- El plantejament de la qüestió de confiança correspon en exclusiva al president, prèvia deliberació del Consell de Ministres
- Objecte: "programa" o "declaració de política general"
- La confiança s'entén atorgada o denegada per majoria simple del Congrés
- En cas de denegació de la confiança, el Govern cessa i s'inicia el procediment d'investidura regula l'article 99 CE per elegir un nou president (article 114.1 CE)

Moció de censura (article 113 CE)

- L'opció del constituent espanyol: la moció de censura **constructiva**
- Ha de ser proposada com a mínim per la desena part dels Diputats i es requereix majoria absoluta del Congrés per la seva adopció
 - No podrà ser votada fins que hagin transcorregut 5 dies des de la seva presentació
 - Durant els 2 primers dies d'aquest termini podran presentar-se mocions alternatives
 - El President no pot dissoldre les Corts Generals quan estigui en tràmit una moció de censura (article 115.2 CE)
- En el cas que prosperi, el Govern cessa i el candidat inclòs en la moció de censura s'entendrà investit President amb caràcter general (article 114.2 CE)
 - Si la moció és rebutjada, els signataris de la mateixa no podran tornar a plantejar una altra durant el mateix període de sessions



Facultat del President: Dissolució de les Corts Generals (article 115 CE)

- Contrapès al control parlamentari: prerrogativa exclusiva del President, prèvia deliberació del Consell de Ministres, de dissoldre el Congrés, al Senat o les Corts Generals
- Possible fonament d'aquesta prerrogativa?
 - Atorgar al President la possibilitat de dissoldre unes Corts Generals ingovernables
- La dissolució de les Corts pel President significa la convocatòria d'eleccions generals
 - El Decret de dissolució ha de fixar la data de les eleccions



Les Corts Generals



Índex

- I. El sistema parlamentari del Govern: les Corts Generals
- II. Estructura bicameral
- III. Sistema electoral
- IV. L'organització interna de les Corts Generals
- V. El Reglament parlamentari
- VI. L' estatut dels parlamentaris
- VII. Funcions de les Corts Generals

I. El sistema parlamentari del Govern: les Corts Generals

- Antecedents Baixa Edat Mitjana (*cúria regis* o *concilium regis*) i consolidació s. XII i XIII = representació per estaments a sistema bicameral, i mandat imperatiu (només podien fer el que indiqués el seu credencial)
- A l'Estat constitucional = s. XVIII i XIX. Es caracteritza per:
 - Representants de la nació sencera
 - Queda prohibit el mandat imperatiu
- El Parlament es configura com a Poder Legislatiu
- Òrgan de representació popular = per la seva naturalesa d'òrgan electiu

I. El sistema parlamentari del Govern: les Corts Generals

- La representativitat del Parlament comporta:
 - La irrevocabilitat del representant: confirmar que la majoria d'electors vol la destitució i després procedir a una nova elecció
 - La prohibició del mandat imperatiu:
 - El representant no pot ser obligat a emetre un vot determinat
 - El representant no pot ser obligat a abandonar el seu escó per decisió del partit. Representen al poble i no al partit
 - No obstant això, el Parlament actual gira al voltant dels partits polítics = no hi ha cap diputat lliure de compromisos

I. El sistema parlamentari del Govern: les Corts Generals

- Existeixen diverses denominacions per a designar el mateix òrgan:
 - En alguns casos s'adopta la denominació clàssica de Parlament (Regne Unit)
 - En altres casos s'ha adoptat la denominació d'Assemblea (França)
 - Finalment, en el nostre cas, per raons històriques, s'ha utilitzat el terme Corts Generals

II. Estructura bicameral

- Els Parlaments actuals són bicamerals (perfecte o imperfecte): dues Cambres o Assemblees
- Tipus de **bicameralisme**
 - Bicameralisme aristocràtic: Cambra de representació popular y Cambra de tall aristocràtic (mancada de legitimitat democràtica). Representaven les diferents realitats socials
 - Bicameralisme democràtic: Es va privar a les Corts de la seva configuració elitista i es fan les dues Cambres de condició electiva, mitjançant sufragi
 - Bicameralisme federal: Representació democràtica en torn a la població i no al territori = Cambra de Representants (principi democràtic) i Senat (representació estatal)

II. Estructura bicameral

- El Parlament espanyol s'anomena Corts Generals (art. 66.1 CE)
- A Espanya se segueix un model **bicameral democràtic imperfecte** (una Cambra té més poder que l'altra):
 - Congrés: Cambra de representació popular
 - Senat: Cambra de representació de les CCAA (en teoria, perquè a la pràctica és una Cambra de representació ciutadana) = Reforma constitucional
- El Parlament és un òrgan que es renova constantment: cada 4 anys ("Legislatura"). És una duració màxima. No cab pròrroga. Pot existir duració inferior: dissolució anticipada de les Cambres

III. Sistema electoral

- Per elegir i poder ser elegit:
 - **Sufragi actiu** = condició d'elector (art. 2 LOREG) = major d'edat espanyol (excepte eleccions locals)
 - **Sufragi passiu** = condició de candidat: els mateixos requisits que per ser elector. No incórrer en:
 - Causes inelegibilitat (impedeixen presentar-se com a candidat). Arts. 70.1 CE y 44 LOREG. Control per l'Administració electoral i els Tribunals
 - Causes incompatibilitat (impedeixen exercir mandat representatiu des de que es proclamen). Art. 70.1 CE y 155 y ss. LOREG. Control per les Cambres

III. Sistema electoral

- La renovació de les Cambres es produeix pel mecanisme de las eleccions
- Els sistemes electorals són les formes que permeten transformar els sufragis o vots en escons
- Existeixen dos grans sistemes electorals:
 - Representació majoritària
 - Representació proporcional

III. Sistema electoral

A) Representació majoritària

- El primer candidat en vots s'emporta l'escó
- Associat a un règim de dos partits principals
- Existència de districtes uninominals
- Variants: única elecció (R. Unit) / a dues voltes (França)
- Problemes:
 - Afavoreix en certa mesura el caciquisme
 - Dificulta l'aparició de tercers partits: repartiment d'escons no respon al % de vots de cada partit
- Avantatges:
 - Major valor democràtic (coneixement electors)
 - Sistema pràctic: Estabilitat i coherència política

III. Sistema electoral

B) Representació proporcional

- Reflecteix el suport que diferents partits polítics reben de l'electorat: N^o d'escons es correspon amb % de vots rebuts. Suposa un sistema de llista de candidats
- S'efectua en circumscripcions plurinominals
- Problemes:
 - Per sota de 7 escons el repartiment es defectuós
 - Algun escó pot quedar sense beneficiari (restes)
 - Menys pràctic per governar (pactes)
- Avantatges:
 - Afavoreix l'aparició de sistemes multipartidistes
 - Sistema més just: dóna a cada candidatura una representació equivalent als vots obtinguts

III. Sistema electoral

- A la CE s'estableixen dos sistemes electorals diferents per a cada una de les Cambres que formen les Corts Generals:
 - Sistema d'elecció del Congrés dels Diputats
 - Sistema d'elecció del Senat
- El sistema electoral per al Congrés dels Diputats, la Cambra de representació proporcional a la població, és bàsicament proporcional, mentre que el sistema electoral per al Senat, la Cambra de representació territorial, té algunes característiques pròpies dels sistemes majoritaris

III. Sistema electoral

CONGRÉS DELS DIPUTATS

- Art. 68.1 CE i LOREG = 350 diputats
- Circumscripcions plurinominals (províncies), excepte Ceuta i Melilla. A totes els correspon un N^o mínim igual de diputats (2 ó 1 Ceuta i Melilla) i després la resta es distribueix entre les primeres en proporció a la població = a repartir 248
- Representació proporcional = Fórmula D` Hondt
- Sistema corregit: només les llistes que obtinguin 3% dels vots poden obtenir escó
- Vot tancat i bloquejat (llistes)
- Problemes: Mapa electoral dificulta distribució d'escons i s'afavoreix als partits nacionalistes

III. Sistema electoral

SENAT

- Art. 69 CE
- La circumscripció és la província, excepte Canàries i Balears, on cada illa és una circumscripció
- En totes es trien 4 senadors per província. Excepte les illes (3 les més grans i 1 la resta) i Ceuta i Melilla (un total de 2 cada una)
- Sistema majoritari corregit: cada elector escull 3 a la seva elecció. Resta de candidats nomenats per cada Assemblea Legislativa de CA en funció de la població (un més per cada milió d'habitants)
- Problemes: Tercers i successius partits es queden sense representació i les Comunitats més poblades amb més candidats

IV. Organització interna de les Cambres

- Les Cambres poden adoptar la organització interna que estimin convenient (autonomia organitzativa i pressupostaria)
- El Parlament es regeix per la Constitució i per les disposicions dictades en el seu desenvolupament : Dret parlamentari
- Tenen un Reglament intern (un cada Cambra): Reglament parlamentari. Està destinat a regular la seva organització i procediments interns
- No té res a veure amb el Reglament administratiu = Poder executiu
- El Reglament parlamentari no està subjecte a iniciativa ni a sanció i només obliga a la Cambra. Es troba al mateix nivell que les Lleis – Control TC (art. 72 CE)

IV. Organització interna de les Cambres

- Els òrgans de les Cambres són:
 1. **Els Plens**. Reunió de tots els diputats i senadors. Tenen funcions constitucionals
 2. **Òrgans de govern**. Encarregats de gestionar internament la institució. Són:
 1. *El President*. Elegit per i entre els seus membres en la sessió constitutiva de la Cambra. Representen a la institució i mantenen l'ordre
 2. *La Mesa*. Òrgan col·lectiu de govern intern de les Cambres. Sol estar formada pel President, 4 Vicepresidents i 4 Secretaris. Admet i inadmet iniciatives, i organitza treball intern de la Cambra

IV. La organització interna de les Cambres

3. *La Junta de Portaveus*. Està integrada pels Portaveus dels Grups Parlamentaris. Actua com a instància de conciliació entre partits polítics i actua mitjançant el vot ponderat

3. **Òrgans de treball**. Encarregats de col·laborar amb Plens. Són:

1. *Comissions*. Reunió reduïda de parlamentaris amb vista a l'estudi d'uns determinats assumptes. Poden ser:

- Permanents. Constituïdes per a tota la Legislatura (comissions legislatives)
- Temporals. Constituïdes per a un assumpte concret (ex. comissions d'investigació)

IV. La organització interna de las Cambres

2. Ponències. Grups reduïts de parlamentaris creats en el si d'una Comissió per elaborar un Informe que remeten a la Comissió. Tenen caràcter temporal

3. Diputació Permanent (art. 78). Es reuneix i substitueix a la Cambra quan aquesta no està reunida (fora de les sessions o mandat extingit)

V. Normes derivades de l'autonomia reglamentària del Parlament: el Reglament Parlamentari

- Els Reglaments aprovats per les Cambres són la norma bàsica del Dret parlamentari. Suposen un desenvolupament immediat de la CE. i en la mesura en que deriven directament de la CE (art. 72.1 CE) són la norma primària de l'ordre parlamentari.
- El seu procediment d'elaboració és peculiar: l' art. 72.1 CE disposa que els Reglaments requeriran de majoria absoluta per evitar així una utilització partidista d'aquests, ja que si s'utilitzés la majoria simple, els Reglaments podrien respondre a la voluntat d'una sola força política. No necessiten ser sancionats ni promulgats pel Rei

V. Normes derivades de l'autonomia reglamentària del Parlament: el Reglament Parlamentari

- Un tema molt discutit és el de la naturalesa dels mateixos Reglaments, encara que va sent compartida per la doctrina i per la jurisprudència del TC el reconeixement de l'eficàcia externa de les normes reglamentàries. Així per ex. l' art. 27.2.d) LOTC declara que són susceptibles de declaració d'inconstitucionalitat.
- Entre Llei i Reglament no existeix relació jeràrquica sinó de competència (como entre les lleis i les lleis orgàniques). Tant l'una com l'altra dimanen directament de la CE i només es subjecten al que aquesta disposa.

VI. L'estatut dels parlamentaris

- Els membres dels Parlaments solen gaudir de privilegis, amb la finalitat de preservar la independència i autonomia del Poder Legislatiu
- Corresponen a diputats i senadors i no a títol personal
- S'estableixen unes regles especials destinades a garantir el funcionament normal del Parlament i evitar que s'impedeixi o dificulti l'actuació de parlamentaris en les Cambres
- Aquests privilegis són:
 - Inviolabilitat
 - Immunitat

VI. L'estatut dels parlamentaris

■ La **INVIOLABILITAT**

- Consisteix en la irresponsabilitat dels parlamentaris per tot el que diuen i fan en la seva actuació oficial
- Persegueix la llibertat d'expressió en el debat parlamentari
- Es caracteritza per:
 - Només cobreix allò realitzat en les funcions oficials del Parlament
 - Té un abast absolut i perpetu: abasta totes les manifestacions i per tota la vida

VI. L'estatut dels parlamentaris

■ La IMMUNITAT

- Consisteix en que los parlamentaris no poden ser detinguts ni processats llevat que la respectiva Cambra ho autoritzi, amb l'excepció de que siguin sorpresos en delicte flagrant
- Es caracteritza per:
 - Els actes que l'originen no guarden relació amb les funcions del Parlament i podrien haver sigut comesos per qualsevol persona. Només responsabilitat penal
 - Té un caràcter processal: cal autorització parlamentària = suplicatori

VI. L'estatut dels parlamentaris

- És un privilegi temporal: es protegeix mentre s'és membre del Parlament. Perduda la condició de diputat, es podrà ser perseguit = problema del sobreseïment lliure
- Fur especial
- En cas de que s'hagués de processar un parlamentari, l'òrgan encarregat d'enjudiciar-lo és la Sala del Penal del Tribunal Suprem (art. 71.3 CE).
- Aquesta Sala haurà d'enviar a la Cambra un suplicatori per a que s'aixequi la immunitat i començar amb el procés judicial.

VI. L'estatut dels parlamentaris

■ Els GRUPS PARLAMENTARIS

- Les unions de diputats que comparteixen una mateixa visió política s'anomenen Grups parlamentaris
- Naturalesa jurídica: no son òrgans de las Cambres ni tampoc són òrgans dels partits polítics. Són associacions o unions de fet, de caràcter privat i temporal que desenvolupen funcions públiques
- Es regeixen i organitzen de forma autònoma
- En cap cas s'exigeix que els diputats d'un Grup siguin membres d'un mateix partit. No estan subjectes a mandats de partits. Actuen per compte propi
- Límits establerts en els Reglaments de les Cambres a l'hora de la seva constitució

VII. Les funcions de les Corts Generals

- El Parlament com a representant de la voluntat popular té atribuïdes una sèrie de funcions per complir amb el seu paper. Entre aquestes funcions destaquen:
 1. La funció legislativa
 2. La funció financera
 3. La funció de control
 4. La funció de direcció política

VII. Les funcions de les Corts Generals

1. LA FUNCIO LEGISLATIVA

- La primera funció atribuïda al Parlament és la legislativa
- En el procediment legislatiu, que és el procediment per elaborar les normes, s'hi distingeixen 3 fases:

1^a Fase d' INICIATIVA LEGISLATIVA

- És la facultat i el moment amb el qual s'inicia el procediment conduent a l'aprovació de les lleis
- Es poden presentar:
 - Projectes de Llei. Presentats pel Govern (prioritat + facultats respecte de les restants proposicions + preeminència)
 - Proposicions de Llei. Presentades pel Congrés (14 diputats o Grup parlamentari), Senat (25 senadors o Grup parlamentari), Assemblees Legislatives CCAA (acord majoritari), i Iniciativa Legislativa Popular (500.000 signatures acreditades)

VII. Les funcions de les Corts Generals

- Les proposicions (excepte les del Senat) passen a la Mesa del Congrés on són “preses en consideració”

2ª Fase **CENTRAL o CONSTITUTIVA**

- És la fase destinada a la discussió i, en el seu cas, aprovació
- Després de la presa en consideració es remeten per la Mesa a la Comissió corresponent i s'obre el termini de presentació d'esmenes (a la totalitat o a l'articulat) – Augment de la despesa o disminució d' ingressos = conformitat del Govern
- Es passa a la Ponència que elabora un Informe: grup reduït de diputats (10 en proporció als Grups) al que correspon estudiar el text i les esmenes

VII. Les funcions de les Corts Generals

- Tot seguit es convoca a la Comissió perquè elabori un Dictamen sobre l'Informe en un termini de 2 mesos
- El Dictamen és sotmès al Ple del Congrés
- Es remet la proposta al Ple del Senat (se segueix el mateix procediment que al Congrés)
- Si no hi ha vet, passa al Rei per a sanció i promulgació. Però si hi ha vet = nou debat i votació al Congrés

3^a Fase FINAL o d'EFICÀCIA

- Les Lleis s'aproven amb les votacions de les Cambres
- Es procedeix a la seva sanció i promulgació pel Rei (acte referendat pel President del Govern)
- Publicació de la llei al BOE

VII. Les funcions de les Corts Generals

PROCEDIMENTS LEGISLATIUS ESPECIALS

- Lleis orgàniques (art. 81 CE = majoria absoluta)
- Pressupostos generals de l' Estat
- Estatuts d' Autonomia de les CCAA
- Reforma de la CE
- Competència legislativa Plena de Comissions (art. 75 CE) = s'omet la lectura plenària del Dictamen
- Procediment de lectura única (per acord del Ple)
- Procediment d' urgència (escurça terminis)

VII. Les funcions de les Corts Generals

2. LA FUNCIO FINANCERA

- Consisteix en l'aprovació i control de les despeses i els ingressos de l'Estat per part dels Parlaments
- És una funció compartida entre el Poder Legislatiu i el Poder Executiu
- Els Pressupostos de l'Estat s'aproven anualment per una Llei mitjançant un procediment legislatiu especial: la Mesa del Congrés ordena la seva publicació i fixa el calendari d'esmenes. Acte seguit es produeixen compareixences informatives d'autoritats responsables. Després es celebren 2 ó 3 lectures en el Congrés.
- Es passarà el text al Senat i finalment s'aprovarà pel Congrés i es sancionarà, promulgarà i publicarà al BOE

VII. Les funcions de les Corts Generals

- L'elaboració correspon al Govern (art. 134 CE) que ha de presentar-lo, com a molt tard, el 30 de setembre
- Té dues parts (disposicions relatives a l'execució dels pressupostos, i despeses o crèdits per a cada òrgan o programa) i s'acompanya de la "Llei d'acompanyament"

VII. Les funcions de les Corts Generals

3. LA FUNCIO DE CONTROL

- Tot acte de control implica dos moments:
 - Comprovació i judici de l'actuació
 - Adopció d'una mesura d'aprovació o de correcció de l'actuació
- El Parlament controla al PE perquè aquest últim és el que suposa una major amenaça per a la ciutadania
- Encara que sembli un control merament formal, suposa una ocasió per jutjar públicament al PE

VII. Les funcions de les Corts Generals

- El Govern està sotmès a dos tipus de controls:
 - Jurídics. Permeten comprovar el sotmetiment dels actes de l'Executiu a les Lleis. Són duts a terme pels Tribunals
 - Polítics. Suposen l'enjudiciament de l'activitat de l'Executiu al marge de consideracions legals. Aquest és el control que realitza el Parlament = es jutja l'actuació del Poder Executiu

VII. Les funcions de les Corts Generals

Tipus de control

- Existeixen controls amb forma de llei i sense forma de llei.
- Amb forma de llei:
 - LO de l'art. 57.5 CE = control tema successió a la Corona
 - Llei de l'art. 82.2 CE = control refundició textos legals
 - LO de l'art. 93 CE = control ratificació Tractats Internacionals
 - Lleis de l'art. 134 CE = control dels Pressupostos

VII. Les funcions de les Corts Generals

- Sense forma de Llei:
 - Moció de censura i qüestió de confiança = relació confiança PE/PL
 - Convalidació DL = control acció Poder Executiu
 - Control DLeg = control de la delegació al Poder Executiu
 - Autorització convocatòria referèndum (art. 92 CE)
 - Autorització ratificació Tractats Internacionals (art. 94)
 - Intervenció en estats d'alarma, excepció i setge (art. 116 CE)
 - Control pel Senat de la coacció autonòmica (art. 155 CE)

VII. Les funcions de les Corts Generals

4. LA FUNCIO DE DIRECCIO POLITICA

- Consisteix en la determinació dels objectius que han d'aconseguir altres òrgans de l'Estat i en la fixació dels mitjans per aconseguir-los = fixen línies d'actuació
- Manifestacions de la direcció política del Parlament:
 - Proposicions no de llei o mocions. Són actes pel quals una Cambra (una o l'altra per separat) mostra el seu judici o desig, normalment, al Govern. Són decisions de valor polític o moral. La seva presentació està reservada als Grups parlamentaris.

VII. Les funcions de les Corts Generals

- Eleccions o nomenaments efectuats pel Parlament:
 - Defensor del Poble (cada 5 anys),
 - Tribunal de Comptes (6 el Congrés i 6 el Senat, cada 9 anys),
 - Tribunal Constitucional (4 el Congrés i 4 el Senat, per 9 anys)
 - Consell General del Poder Judicial (10 el Congrés i 10 el Senat, per 5 anys)

VII. Les funcions de les Corts Generals

- **Instruments d'informació o inspecció.** Per fer un seguiment i control de l'actuació dels òrgans estatals. Entre aquests instruments destaquen:
 - **Preguntes parlamentaries.** Són preguntes que un membre de l'Assemblea dirigeix al Govern sobre un fet concret de la seva competència i que està obligat a contestar. Poden ser de contestació oral en Ple, de contestació oral en Comissió, o de contestació escrita.
 - **Interpel·lacions.** Són preguntes sobre qüestions d'interès general relacionades amb la línia política del Govern. Poden donar lloc a una moció. Es debaten en el Ple.

VII. Les funcions de les Corts Generals

- **Comissions d'Investigació.** Són un instrument especial d'informació: per a temes especialment complexos, de discussió col·lectiva i amb poders especials d'investigació. En acabar emeten un Dictamen, encara que les seves conclusions no són vinculants. Poden ser creades pel Congrés o el Senat o ambdues Cambres: a proposta del Govern, de la Mesa, de 2 Grups parlamentaris o de 1/5 dels diputats. S'està obligat a comparèixer davant les mateixes.

ORGANITZACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTAT I FONTS DEL DRET

TEMA: EL SISTEMA PARLAMENTARI

CONCEPTES CLAU

1 § EL GOVERN

GOVERN: Òrgan constitucional que exerceix la direcció política de l'Estat, direcció que es manifesta en la seva funció d'impuls, orientació i coordinació de mitjans i recursos per desplegar un programa polític que gaudeix de la confiança del Congrés dels Diputats atorgada al President del Govern en el procediment d'investidura.

PRESIDENT DEL GOVERN: Òrgan unipersonal del Govern que exerceix la direcció del mateix i es configura com el principal actor polític del sistema parlamentari de govern. La seva posició de preeminència respecte a la resta de membres del Govern deriva de la confiança atorgada pel Congrés dels Diputats mitjançant el procediment d'investidura, una confiança que es projecta sobre el seu programa de govern i sobre la seva persona, així com de les funcions específiques i exclusives que la Constitució i les lleis li atribueixen.

MINISTRE: Òrgan unipersonal del Govern, nomenat i separat pel Rei a proposta del president del Govern, que dirigeix l'acció del Govern en l'àrea material del seu Departament sota les directrius del President del Govern i del Consell de Ministres.

CONSELL DE MINISTRES: Òrgan col·legiat a través del qual s'expressa el Govern. El Consell de Ministres exerceix determinades funcions que no estan reservades al President del Govern.

ADMINISTRACIÓ: Conjunt de mitjans, recursos i personal sota la direcció del Govern que permet a aquest exercir les seves funcions constitucionalment reconegudes.

POTESTAT REGLAMENTÀRIA: Facultat de naturalesa normativa que permet al Govern dictar reglaments, normes jurídiques subordinades jeràrquicament a les normes amb rang de llei.

PRINCIPI DE SEPARACIÓ DE PODERS: Doctrina constitucional que advoca per distribuir el poder públic entre diferents òrgans o poders amb la finalitat d'evitar la concentració de poder i, per tant, l'abús de poder per part d'un únic òrgan.

INVESTIDURA: Procediment mitjançant el qual el Congrés dels Diputats atorga la confiança al programa de govern presentat pel President del Govern, permetent-li al President formar govern i desplegar la seva direcció política.

MOCIÓ DE CENSURA: Instrument que permet al Congrés dels Diputats, mitjançant aprovació per majoria absoluta i a iniciativa de com a mínim la desena part dels diputats, retirar la confiança al President i investir com a nou President del Govern al candidat proposat a la moció de censura.

QÜESTIÓ DE CONFIANÇA: Instrument en mans del President del Govern que li permet comprovar si encara manté la confiança del Congrés dels Diputats pel que fa al seu programa o sobre una declaració de política general. La confiança s'entén atorgada per majoria simple, en cas de pèrdua de la votació, s'ha de procedir a nomenar un nou President del Govern acord amb el procediment d'investidura regula l'article 99 CE.

2 § LES CORTS GENERALS

BICAMERALISME: Sistema parlamentari que consta de dues cambres. Una cambra representa la població (Congrés, Cambra de Diputats) i una altra representa els territoris (Senat).

CIRCUNSCRIPCIÓ ELECTORAL: Divisió del territori per tal d'organitzar els processos electorals. A aquests efectes, en el nostre ordenament jurídic la circumscripció electoral és la província.

CORTS GENERALS: Les Corts Generals, que tenen la potestat legislativa, representen el poble espanyol, i tenen una estructura bicameral, és a dir, estan integrades pel Congrés dels Diputats i pel Senat.

QÜESTIÓ DE CONFIANÇA: Mecanisme parlamentari que permet al President del Govern confirmar que manté la confiança de la majoria parlamentària.

FUR ESPECIAL: Estatus especial del qual gaudeixen els diputats i senadors, i que consisteix a ser jutjats i processats per un òrgan jurisdiccional específic (el Tribunal Suprem).

GRUP PARLAMENTARI: Agrupació de parlamentaris (diputats i senadors) d'acord amb la seva filiació política. Per poder formar grup parlamentari cal complir amb una sèrie de requisits fixats en els Reglaments de cadascuna de les Cambres.

MANDAT IMPERATIU: El representant queda subjecte a les instruccions o ordres dels representats, de manera que el representant no pot alterar el sentit del seu vot més enllà de les instruccions donades.

MOCIÓ DE CENSURA: Procediment a través del qual la majoria parlamentària pot exigir responsabilitat política al president del Govern.

SISTEMA ELECTORAL: Sistema que s'utilitza per a l'organització i celebració d'eleccions a les Corts Generals i altres òrgans representatius i que culmina amb l'adjudicació d'escons.

SISTEMA PARLAMENTARI: Sistema de govern en què el Parlament té una posició preeminent respecte de la resta de poders de l'Estat (poder executiu i judicial).

ORGANITZACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTAT I FONTS DEL DRET

TEMA: EL SISTEMA PARLAMENTARI

CAS PRÀCTIC

EL GOVERN

En anteriors temes s'ha estudiat, de manera genèrica, el constitucionalisme com a forma d'organització i articulació de l'Estat. Així mateix, en el tema referent a les Corts Generals, s'ha abordat l'estudi del sistema parlamentari de govern. És el moment d'ubicar el Govern com a òrgan constitucional en el sistema parlamentari de govern que dissenya la Constitució espanyola. S'ha fet menció en tot moment durant el present tema a un dels principis bàsics de l'organització dels poders de l'Estat: la separació de poders.

D'aquesta manera, estudiats els papers de les Corts Generals i del Govern en l'ordenament constitucional espanyol, és el moment idoni per fer una breu reflexió sobre el principi de separació de poders en l'organització dels poders públics que efectua la Constitució espanyola. Per això, es proposa la lectura, en anglès, de diversos fragments d'una de les obres més importants del constitucionalisme nord-americà: *The Federalist Papers*. L'objectiu de la lectura d'aquests fragments és aproximar-se als fonaments del principi de separació de poders i, sobretot, entreveure la posició del Govern (o del poder executiu) en l'entramat de poders.

Fragment nº 1: *Federalist¹ nº 47, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*

“Having reviewed the general form of the proposed government and the general mass of power allotted to it, I proceed to examine the particular structure of this government, and the distribution of this mass of power among its constituent parts.

One of the principal objections inculcated by the more respectable adversaries to the Constitution, is its supposed violation of the political maxim, that the legislative, executive, and judiciary departments ought to be separate and distinct. In the structure of the federal government, no regard, it is said, seems

¹ Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay. *The Federalist papers*. New York: New American Library, 1961.

to have been paid to this essential precaution in favor of liberty. The several departments of power are distributed and blended in such a manner as at once to destroy all symmetry and beauty of form, and to expose some of the essential parts of the edifice to the danger of being crushed by the disproportionate weight of other parts.

No political truth is certainly of greater intrinsic value, or is stamped with the authority of more enlightened patrons of liberty, than that on which the objection is founded. The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, selfappointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny. Were the federal Constitution, therefore, really chargeable with the accumulation of power, or with a mixture of powers, having a dangerous tendency to such an accumulation, no further arguments would be necessary to inspire a universal reprobation of the system. I persuade myself, however, that it will be made apparent to every one, that the charge cannot be supported, and that the maxim on which it relies has been totally misconceived and misapplied. In order to form correct ideas on this important subject, it will be proper to investigate the sense in which the preservation of liberty requires that the three great departments of power should be separate and distinct.

The oracle who is always consulted and cited on this subject is the celebrated Montesquieu. If he be not the author of this invaluable precept in the science of politics, he has the merit at least of displaying and recommending it most effectually to the attention of mankind. Let us endeavor, in the first place, to ascertain his meaning on this point.

The British Constitution was to Montesquieu what Homer has been to the didactic writers on epic poetry. As the latter have considered the work of the immortal bard as the perfect model from which the principles and rules of the epic art were to be drawn, and by which all similar works were to be judged, so this great political critic appears to have viewed the Constitution of England as the standard, or to use his own expression, as the mirror of political liberty; and to have delivered, in the form of elementary truths, the several characteristic principles of that particular system. That we may be sure, then, not to mistake his meaning in this case, let us recur to the source from which the maxim was drawn.

On the slightest view of the British Constitution, we must perceive that the legislative, executive, and judiciary departments are by no means totally separate and distinct from each other. The executive magistrate forms an integral part of the legislative authority. He alone has the prerogative of making treaties with foreign sovereigns, which, when made, have, under certain limitations, the force of legislative acts. All the members of the judiciary department are appointed by him, can be removed by him on the address of the two Houses of Parliament, and form, when he pleases to consult them, one of his constitutional councils. One branch of the legislative department forms also a great constitutional council to the executive chief, as, on another hand, it is

the sole depository of judicial power in cases of impeachment, and is invested with the supreme appellate jurisdiction in all other cases. The judges, again, are so far connected with the legislative department as often to attend and participate in its deliberations, though not admitted to a legislative vote.

From these facts, by which Montesquieu was guided, it may clearly be inferred that, in saying There can be no liberty where the legislative and executive powers are united in the same person, or body of magistrates, or, if the power of judging be not separated from the legislative and executive powers, he did not mean that these departments ought to have no partial agency in, or no control over, the acts of each other. His meaning, as his own words import, and still more conclusively as illustrated by the example in his eye, can amount to no more than this, that where the whole power of one department is exercised by the same hands which possess the whole power of another department, the fundamental principles of a free constitution are subverted. This would have been the case in the constitution examined by him, if the king, who is the sole executive magistrate, had possessed also the complete legislative power, or the supreme administration of justice; or if the entire legislative body had possessed the supreme judiciary, or the supreme executive authority. This, however, is not among the vices of that constitution. The magistrate in whom the whole executive power resides cannot of himself make a law, though he can put a negative on every law; nor administer justice in person, though he has the appointment of those who do administer it. The judges can exercise no executive prerogative, though they are shoots from the executive stock; nor any legislative function, though they may be advised with by the legislative councils. The entire legislature can perform no judiciary act, though by the joint act of two of its branches the judges may be removed from their offices, and though one of its branches is possessed of the judicial power in the last resort. The entire legislature, again, can exercise no executive prerogative, though one of its branches constitutes the supreme executive magistracy, and another, on the impeachment of a third, can try and condemn all the subordinate officers in the executive department.

The reasons on which Montesquieu grounds his maxim are a further demonstration of his meaning. When the legislative and executive powers are united in the same person or body, says he, there can be no liberty, because apprehensions may arise lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws to execute them in a tyrannical manner. Again: Were the power of judging joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control, for the judge would then be the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with all the violence of an oppressor. Some of these reasons are more fully explained in other passages; but briefly stated as they are here, they sufficiently establish the meaning which we have put on this celebrated maxim of this celebrated author.”

Fragment nº 2: *Federalist² nº 48, These Departments Should Not Be So Far Separated As To Have No Constitutional Control Over Each Other*

“It was shown in the last paper that the political apothegm there examined does not require that the legislative, executive, and judiciary departments should be wholly unconnected with each other. I shall undertake, in the next place, to show that unless these departments be so far connected and blended as to give to each a constitutional control over the others, the degree of separation which the maxim requires, as essential to a free government, can never in practice be duly maintained.

It is agreed on all sides, that the powers properly belonging to one of the departments ought not to be directly and completely administered by either of the other departments. It is equally evident, that none of them ought to possess, directly or indirectly, an overruling influence over the others, in the administration of their respective powers. It will not be denied, that power is of an encroaching nature, and that it ought to be effectually restrained from passing the limits assigned to it. After discriminating, therefore, in theory, the several classes of power, as they may in their nature be legislative, executive, or judiciary, the next and most difficult task is to provide some practical security for each, against the invasion of the others. What this security ought to be, is the great problem to be solved.

Will it be sufficient to mark, with precision, the boundaries of these departments, in the constitution of the government, and to trust to these parchment barriers against the encroaching spirit of power? This is the security which appears to have been principally relied on by the compilers of most of the American constitutions. But experience assures us, that the efficacy of the provision has been greatly overrated; and that some more adequate defense is indispensably necessary for the more feeble, against the more powerful, members of the government. The legislative department is everywhere extending the sphere of its activity, and drawing all power into its impetuous vortex.

The founders of our republics have so much merit for the wisdom which they have displayed, that no task can be less pleasing than that of pointing out the errors into which they have fallen. A respect for truth, however, obliges us to remark, that they seem never for a moment to have turned their eyes from the danger to liberty from the overgrown and all-grasping prerogative of an hereditary magistrate, supported and fortified by an hereditary branch of the legislative authority. They seem never to have recollected the danger from legislative usurpations, which, by assembling all power in the same hands, must lead to the same tyranny as is threatened by executive usurpations.

In a government where numerous and extensive prerogatives are placed in the hands of an hereditary monarch, the executive department is very justly regarded as the source of danger, and watched with all the jealousy which a

² Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay. *The Federalist papers*. New York: New American Library, 1961.

zeal for liberty ought to inspire. In a democracy, where a multitude of people exercise in person the legislative functions, and are continually exposed, by their incapacity for regular deliberation and concerted measures, to the ambitious intrigues of their executive magistrates, tyranny may well be apprehended, on some favorable emergency, to start up in the same quarter. But in a representative republic, where the executive magistracy is carefully limited; both in the extent and the duration of its power; and where the legislative power is exercised by an assembly, which is inspired, by a supposed influence over the people, with an intrepid confidence in its own strength; which is sufficiently numerous to feel all the passions which actuate a multitude, yet not so numerous as to be incapable of pursuing the objects of its passions, by means which reason prescribes; it is against the enterprising ambition of this department that the people ought to indulge all their jealousy and exhaust all their precautions.

The legislative department derives a superiority in our governments from other circumstances. Its constitutional powers being at once more extensive, and less susceptible of precise limits, it can, with the greater facility, mask, under complicated and indirect measures, the encroachments which it makes on the co-ordinate departments. It is not unfrequently a question of real nicety in legislative bodies, whether the operation of a particular measure will, or will not, extend beyond the legislative sphere. On the other side, the executive power being restrained within a narrower compass, and being more simple in its nature, and the judiciary being described by landmarks still less uncertain, projects of usurpation by either of these departments would immediately betray and defeat themselves. Nor is this all: as the legislative department alone has access to the pockets of the people, and has in some constitutions full discretion, and in all a prevailing influence, over the pecuniary rewards of those who fill the other departments, a dependence is thus created in the latter, which gives still greater facility to encroachments of the former.”

Fragment nº 3: *Federalist³ nº 51, The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments*

“To what expedient, then, shall we finally resort, for maintaining in practice the necessary partition of power among the several departments, as laid down in the Constitution? The only answer that can be given is, that as all these exterior provisions are found to be inadequate, the defect must be supplied, by so contriving the interior structure of the government as that its several constituent parts may, by their mutual relations, be the means of keeping each other in their proper places. Without presuming to undertake a full development of this important idea, I will hazard a few general observations, which may perhaps

³ Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay. *The Federalist papers*. New York: New American Library, 1961.

place it in a clearer light, and enable us to form a more correct judgment of the principles and structure of the government planned by the convention.

In order to lay a due foundation for that separate and distinct exercise of the different powers of government, which to a certain extent is admitted on all hands to be essential to the preservation of liberty, it is evident that each department should have a will of its own; and consequently should be so constituted that the members of each should have as little agency as possible in the appointment of the members of the others. Were this principle rigorously adhered to, it would require that all the appointments for the supreme executive, legislative, and judiciary magistracies should be drawn from the same fountain of authority, the people, through channels having no communication whatever with one another. Perhaps such a plan of constructing the several departments would be less difficult in practice than it may in contemplation appear. Some difficulties, however, and some additional expense would attend the execution of it. Some deviations, therefore, from the principle must be admitted. In the constitution of the judiciary department in particular, it might be inexpedient to insist rigorously on the principle: first, because peculiar qualifications being essential in the members, the primary consideration ought to be to select that mode of choice which best secures these qualifications; secondly, because the permanent tenure by which the appointments are held in that department, must soon destroy all sense of dependence on the authority conferring them.

It is equally evident, that the members of each department should be as little dependent as possible on those of the others, for the emoluments annexed to their offices. Were the executive magistrate, or the judges, not independent of the legislature in this particular, their independence in every other would be merely nominal.

But the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department, consists in giving to those who administer each department the necessary constitutional means and personal motives to resist encroachments of the others. The provision for defense must in this, as in all other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions.

This policy of supplying, by opposite and rival interests, the defect of better motives, might be traced through the whole system of human affairs, private as

well as public. We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check on the other that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights. These inventions of prudence cannot be less requisite in the distribution of the supreme powers of the State.

But it is not possible to give to each department an equal power of self-defense. In republican government, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconveniency is to divide the legislature into different branches; and to render them, by different modes of election and different principles of action, as little connected with each other as the nature of their common functions and their common dependence on the society will admit. It may even be necessary to guard against dangerous encroachments by still further precautions. As the weight of the legislative authority requires that it should be thus divided, the weakness of the executive may require, on the other hand, that it should be fortified. An absolute negative on the legislature appears, at first view, to be the natural defense with which the executive magistrate should be armed. But perhaps it would be neither altogether safe nor alone sufficient. On ordinary occasions it might not be exerted with the requisite firmness, and on extraordinary occasions it might be perfidiously abused. May not this defect of an absolute negative be supplied by some qualified connection between this weaker department and the weaker branch of the stronger department, by which the latter may be led to support the constitutional rights of the former, without being too much detached from the rights of its own department?"

Preguntes

1. Quin és el fonament del principi de separació de poders? Per què és necessari en l'organització d'un Estat? Com es descriu en el Fragment número 1 el principi de separació de poders de Montesquieu?
2. Com s'articula la idea del Check and Balances al llarg d'aquests tres fragments?
3. Descriu quina és la concepció del Govern (el poder executiu) en el fragment número 3. Creus encertada la idea que el Govern és un poder més feble que el legislatiu i per tant s'ha d'enfortir? Com connectes aquesta idea d'enfortiment del poder executiu a costa del poder legislatiu amb el sistema parlamentari de govern?
4. Creus que el sistema parlamentari de govern de la Constitució espanyola respon a la idea del Check and Balances nord-americana? Quins són els pesos i contrapesos que preveu la Constitució espanyola entre els poders legislatiu i executiu, o, en altres paraules, com es controlen mútuament ambdós poders? En definitiva, creus que la posició

constitucional del Govern en el nostre ordenament respecta el principi de separació de poders clàssic o, si més no, la doctrina del Check and Balances?

LES CORTS GENERALS (Organització interna de les Cambres)

STC 226/2004, dissolució en el Parlament de Galícia de la Comissió parlamentària d'investigació sobre el "Prestige"

Preguntes

1 .- Hi ha a la Constitució espanyola algun precepte que faci referència a les comissions d'investigació? En cas afirmatiu, què estableix aquest precepte?

2 .- D'acord amb la Sentència indicada, assenyalau els diferents tipus de comissions parlamentàries que es poden crear així com els requisits de constitució de cadascuna d'elles.

3 .- Resumi breument els fets que van provocar el recurs davant el Tribunal Constitucional

4 .- D'acord amb la interpretació del Tribunal Constitucional, és legítima la dissolució anticipada de la Comissió d'investigació? Justifiqueu la resposta

5 .- Quin és la decisió del Tribunal?

LES CORTS GENERALS (Estatut dels Parlamentaris)

Al febrer de 2009, un jutge de l'Audiència Nacional va iniciar la instrucció d'una investigació que tenia per com a objectiu descobrir una presumpta xarxa de corrupció vinculada a la direcció nacional del Partit A. i a alts càrrecs de diferents comunitats autònomes governades pel mateix partit. Aquesta xarxa estaria presumptament encapçalada per l'empresari F. C. i dos dels seus homes de confiança, P. C. i A. S., que haurien establert un supòsit conglomerat de negocis per nodrir-se de fons d'entitats públiques, en particular, d'alguns ajuntaments i comunitats autònomes, com Madrid i València.

Davant d'una sèrie d'indicis que portaven a la possible implicació en els fets de

Diputats, Senadors i alts càrrecs polítics de les dues comunitats autònomes indicades, el jutge de l'Audiència Nacional va decidir inhibir-se, cedint la investigació als Tribunals Superiors de Justícia de Madrid i València i al Tribunal Suprem. Aquest últim Tribunal va assumir la investigació de la possible implicació en els fets del diputat J. M. i del senador L. B., tots dos membres del Partit A.

Preguntes

1.- Per què es fa càrrec el Tribunal Suprem de la recerca pel que fa al diputat J. M. i del senador L. B.? Fonamenti jurídicament la seva resposta.

2.- Quin tràmit ha de seguir el Tribunal Suprem abans d'imputar qualsevol possible delictes als dos parlamentaris indicats? Per què? Fonamenti jurídicament la seva resposta.

ORGANITZACIÓ CONSTITUCIONAL DE L'ESTAT

I FONTS DEL DRET

TEMA: EL SISTEMA PARLAMENTARI

MATERIALS ADDICIONALS

1 § EL GOVERN

1) BIBLIOGRAFIA

- LÓPEZ GUERRA, L., ESPIN, E., GARCÍA MORILLO, J., PEREZ TREMP, P., SATRUSTEGUI, M. *Dret Constitucional. Volum II. Els poders de l'estat. L'organització territorial de l'estat.*
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (Coord.). *Manual de Derecho Constitucional. Volumen I. Derechos y libertades fundamentales. Deberes constitucionales y principios rectores. Institucionales y órganos constitucionales.*

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTÀRIA

- BAR CENDÓN, A., *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*, Civitas, Madrid, 1983.
- De Otto, I., "La posición constitucional del Gobierno", *Documentación Administrativa*, nº 188, 1980.
- GÓMEZ MONTORO, A., ARAGÓN REYES, M (Coord.), *El Gobierno: problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., *La responsabilidad penal del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- LÓPEZ GUERRA, L., "Funciones del Gobierno y dirección política", *Documentación Administrativa*, nº 215, 1988.

- MONTERO, J.R., GARCÍA MORILLO, J. *El control parlamentario*, Tecnos, Madrid, 1984.
- PAREJO ALFONSO, L., *Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983.
- PÉREZ FRANCESC, J.L., *El Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2ª ed., 1996.
- REVENGA SÁNCHEZ, M., *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar”, *Documentación Administrativa*, nº 215, 1988.

2) NORMATIVA

- Constitució espanyola de 1978:
 - Títol IV (“Del Govern i de l’Administració”)
 - Títol V (“De les Relacions entre el Govern i les Corts Generals”)
- Reglament del Congrés dels Diputats, aprovat pel Ple de la Cambra el 10 de febrer de 1982
 - Títol VIII (“De l’atorgament i retirada de la confiança”)
 - Títol IX (“De les interpel·lacions i preguntes”)
 - Títol X (“De les proposicions no de llei”)
 - Títol XI (“De l’examen i debat de les comunicacions, programes o plans del Govern i altres informes”)
 - Article 52: sobre les comissions d’investigació
 - Article 169: sobre la responsabilitat penal del Govern
- Text Refós del Reglament del Senat, aprovat per la Mesa del Senat, escoltada la Junta de Portaveus, el dia 3 de maig de 1994
 - Títol VI (“De les preguntes i interpel·lacions”)
 - Títol VII (“De les mocions”)
 - Títol VIII (“De les comunicacions i informes del Govern i d’altres òrgans estatals”)
- Legislació
 - Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern

- Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat
- Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels Alts Càrrecs de l'Administració General de l'Estat
- Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic
- Llei Orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat
- Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú
- Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la Jurisdicció Contenciosa-Administrativa
- Llei Orgànica 3/1980, de 22 d'abril, del Consell d'Estado
- Llei Orgànica 5/2005, de 17 de novembre, de Defensa Nacional

3) JURISPRUDÈNCIA

- STC 60/1986, de 20 de maig: sobre extensió de la reserva de llei en la determinació de la composició del Govern.
- STC 108/1986, de 29 de juliol: sobre la potestat reglamentària del Govern (especialment, veure fonament jurídic n^o 24).
- STC 209/1987, de 22 de desembre: sobre la distinció entre la potestat legislativa i la potestat reglamentària (en especial, veure fonament jurídic n^o 3).
- STC 155/2005, de 9 de juny: sobre el paper del Govern en la direcció de la política exterior (Decret Llei i conflictes amb l'autorització de les Corts Generals). Especial atenció al Vot particular del magistrat Rodríguez-Zapata: contrasteu amb l'opinió majoritària.

2 § LES CORTS GENERALS

1) BIBLIOGRAFIA

- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO. *Derecho Constitucional*, Dykinson, 2004, pp. 263-284, 292-341.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTÀRIA

a) Generals

- ALBERTI ROVIRA, ENOCH. *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996.
- AJA, ELISEO / ALBERTI ROVIRA, ENOCH / RUÍZ RUÍZ, JUAN JOSÉ. *La reforma constitucional del Senado*, CEPC, Madrid, 2005.
- ALONSO DE ANTONIO, JOSÉ ANTONIO / ALONSO DE ANTONIO, ANGEL LUIS. *Introducción al derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2002.
- ALZAGA, OSCAR (Dir.). *Comentarios a la Constitución española de 1978, Tomos VII y X*, Madrid, 1998.
- CAPO GIOL, JORDI. *La institucionalización de las Cortes Generales*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 1983.
- CAZORLA, LUIS M^a. *El Congreso de los Diputados (su significado actual)*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- GARCÍA PELAYO, MANUEL, *El estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1986.
- LÓPEZ AGUILAR, JUAN FRANCISCO, *Minoría y oposición*. Madrid, Congrés dels Diputats, 1991.
- LÓPEZ PINA, ANTONIO (Ed.), *Democracia representativa y parlamentarismo*, Senat, Madrid, 1994.
- PUNSET BLANCO, RAMÓN. *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.
- SANJURJO RIVO, VICENTE A. *Senado y modelo territorial*, Senat, Servei de Publicacions, Madrid, 2004.
- SOLÉ TURA, JORDI / APARICIO, MIGUEL ÁNGEL. *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984.

- VVAA. *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Madrid, Congrés dels Diputats, 1997.

b) Organització interna i funcionament

- ALONSO DE ANTONIO, ANGEL LUIS. *La Diputación Permanente en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Facultat de Dret de la Universitat Complutense, 1992.
- BAR CENDÓN, ANTONIO. *La disolución de las Cámaras en el ordenamiento constitucional español*, Congrés dels Diputats, Madrid, 1989.
- CORONA FERRERO, JESÚS (Dir.). *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Santander, 2000.
- DÍEZ PICAZO, LUIS MARIA. *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Studia Albortoniana, Zaragoza, 1985.
- FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, ALFONSO. "Origen histórico de la inviolabilidad e inmunidad parlamentaria", a *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 10, 1986.
- PÉREZ SERRANO JAÚREGUI, NICOLÁS. *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989.
- SAÍZ ARNAIZ, ALEJANDRO, *Los grupos parlamentarios*, Congrés dels Diputats, Madrid, 1989.
- TORRES DEL MORAL, ANTONIO. "Los grupos parlamentarios", a *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981.

c) Funcions

- ARAGÓN REYES, MANUEL. *Gobierno y Cortes*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- BIGLINO CAMPOS, PALOMA. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid, CEC, 1991.
- BUSTOS GISBERT, RAFAEL. *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?: la necesaria reformulación de un principio esencial del sistema parlamentario*, Madrid, Colex, 2001.

- GARCÍA ESCUDERO, PIEDAD. *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, CEPC, 2006.
- GONZÁLEZ-TREVIJANO, PEDRO JOSÉ. *La cuestión de confianza*. Madrid, McGraw-Hill, 1996.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, PABLO. “Las comisiones de investigación de la Cortes”, a *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Monogràfic, nº 10.
- MARTÍNEZ, ANTONIA (Ed.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Tecnos, Madrid, 2000.
- MARTÍNEZ LAGO, MIGUEL ÁNGEL. *Ley de presupuestos y Constitución*. Madrid, Trotta, 1998.
- MOLAS, ISIDRE / PITARCH, I. E. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*. Madrid, Tecnos, 1987.
- RUÍZ RUÍZ, JOSÉ JUAN. *El veto del Senado*, CEPC, Madrid, 2007.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO. *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*. Madrid, Edersa, 1982.
- VVAA, *Instrumentos de información de las Cámaras*, Madrid, 1995.
- VVAA, *Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, 1995.
- VVAA. *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, Congrès dels Diputats, 1997.

2) NORMATIVA

- Constitució espanyola de 1978:
 - Títol III (“De les Corts Generals”)
 - Títol V (“De les Relacions entre el Govern i les Corts Generals”)
- Reglament del Congrès dels Diputats, aprovat pel Ple de la Cambra el 10 de febrer de 1982
- Text Refós del Reglament del Senat, aprovat per la Mesa del Senat, escoltada la Junta de Portaveus, el dia 3 de maig de 1994
- Legislació:

- LO 5/1984, de 24 de maig, de compareixença davant les Comissions d'investigació del Congrés i del Senat o d'ambdues Cambres
- Llei 8/1994, de 19 de maig, per la que es regula la Comissió Mixta per la Unió Europea
- Normativa complementària:
 - LO 3/1981, de 6 d'abril, del Defensor del Poble
 - LO 47/1981, de 1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge
 - LO 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes
 - LO 5/1985, de 19 de juny, del Règim Electoral General (Títols I "Disposicions Comunes per a les Eleccions per Sufragi Universal Directe" i II "Disposicions Especials per a les Eleccions de Diputats i Senadors")
 - LO 10/1995, de 23 de novembre, del Codi Penal (arts. 472, 492-502 i 550-551)
 - Estatut del Personal de les Corts Generals, de 27 de març de 2006 (BOE nº 81, de 5 d'abril), modificat per Acord de 16 de setembre de 2008
 - Resolució de les Meses del Congrés i del Senat, de 20 de maig de 2004, sobre composició de les Comissions Mixtes Congrés-Senat
 - Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats, de 30 de novembre, de 1989, sobre la forma en què s'ha de prestar jurament o promesa d'acatament previst en els articles 4 i 20 del Reglament de la Cambra
 - Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats, de 16 de març de 1993, sobre el procediment a seguir per a la tramitació de la reforma dels Estatuts d'Autonomia
 - Norma supletòria de la Presidència del Senat, de 30 de setembre de 1993, sobre el procediment a seguir per a la tramitació de la reforma dels Estatuts d'Autonomia

3) JURISPRUDÈNCIA

- SSTC 51/1981, de 10 d'abril, 206/1992, de 27 de novembre, i 22/1997, de 11 de febrer: sobre suplicatori i inviolabilitat parlamentària.
- STC 72/1984, de 14 de juny: sobre inelegibilitats i incompatibilitats parlamentàries.
- STC 89/1984, de 28 de setembre: sobre la caducitat de les iniciatives.
- SSTC 75/1985, de 21 de juny i 225/1998: Regla D'Hont i constitucionalitat de las barreres electorals.
- STC 118/1988, de 20 de juny: sobre equiparació de les resolucions de la Presidència del Congrés dels Diputats i el Reglament parlamentari.
- STC 139/1988, de 8 de juliol: sobre l'Estatut del Personal de les Corts Generals
- SSTC 119/1990, de 21 de juny, i 74/1991, de 8 d'abril: sobre exigència de jurament o promesa d'acatar la Constitució per a adquirir la condició de diputat o de senador.
- STC 149/1990, de 1 d'octubre: sobre senadors designats per les Comunitats Autònomes.
- STC 234/2000, de 3 d'octubre: sobre declaració d'urgència en relació amb projectes de Llei.
- STC 64/2002, de 11 de març: sobre constitució de Grup parlamentari.
- STC 97/2002, de 25 d'abril, sobre conseqüències de les discrepàncies entre Congrés i Senat.
- SSTC 208/2003, de 1 de desembre, i 90/2005, de 18 d'abril: sobre sol·licitud de compareixences.
- STC 98/2009, de 27 d'abril: sobre la Diputació Permanent.