

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

TEMA 3: EL SISTEMA PARLAMENTARIO

1. RESUMEN DEL TEMA
2. CONCEPTOS CLAVE
3. CASO PRÁCTICO
4. MATERIALES ADICIONALES

YOLANDA FERNÁNDEZ VIVAS

MÓNICA ARENAS RAMIRO

JOAN SOLANES MULLOR

ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN: 19/11/2010

Materiales elaborados con la financiación de: “Aplicación de las nuevas metodologías de enseñanza y aprendizaje al análisis multidisciplinar de las fuentes del derecho” MQD 2008 MQD 00022, AGAUR.

EL SISTEMA PARLAMENTARIO

JOAN SOLANES MULLOR (UPF)
MÓNICA ARENAS RAMIRO (U. Alcalá)
YOLANDA VIVAS FERNÁNDEZ (U. Alcalá)

Última actualización: 19/11/2010



Índice

1. El Gobierno

2. Las Cortes Generales



El Gobierno

Funciones. Composición: Presidente del Gobierno y Ministros. Relación entre el Gobierno y las Cortes Generales. El control parlamentario del Gobierno

Funciones

- Artículo 97 CE: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”
- Existen otros preceptos constitucionales que desgranar funciones específicas del Gobierno que pueden englobarse en las funciones genéricas que anuncia el artículo 97 CE
- La **función directiva** como elemento clave: impulso, orientación y coordinación de medios y recursos para conseguir objetivos. Se proyecta en las relaciones del Gobierno con el resto de órganos constitucionales
- **Consejo de Estado**: supremo órgano consultivo del Gobierno (artículo 117 CE, LO 3/1980)

Dirección de la política interior

- Intervención en la esfera de la potestad normativa
 - Iniciativa legislativa
 - Normas gubernamentales con fuerza de ley
 - Potestad reglamentaria
- Dirección de la política económica
 - Presupuestos y planificación económica
- Otras funciones
 - Referéndum consultivo
 - Nombramientos: 2 Magistrados del TC, Fiscal General del Estado
 - Convocatoria elecciones, disolución de Cortes Generales, cuestión de confianza
 - Intervención en situaciones excepcionales: Estado de alarma, excepción y sitio, cumplimiento forzoso obligaciones de las CCAA (artículo 155 CE)

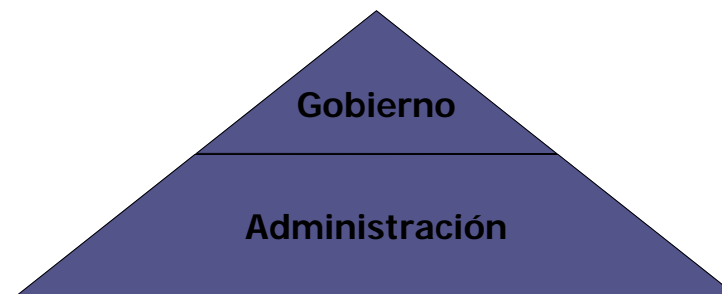


Dirección de la política exterior

- Competencia en materia de relaciones internacionales del Estado (artículo 149.1.3 CE)
 - Proyección internacional de las CCAA (STC 164/1994)
- Intervención en la conclusión de Tratados Internacionales
 - Iniciativa gubernamental: elaboración y negociación
 - Diferentes grados de intervención de las Cortes Generales según el objeto del Tratado Internacional

Dirección de la Administración civil y militar

- Administración General del Estado: conjunto de medios, recursos y personal bajo la dirección del Gobierno
- Estrecha interrelación entre Gobierno y Administración
 - Ministros
 - Cargos de designación política vs. Función pública
- Las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado: bajo dependencia del Gobierno (artículo 104 CE)
- Instrumentos de dirección: competencias de organización, nombramiento de altos cargos, política de personal, recursos administrativos, etc.



La Administración

- ¿Qué prevé la Constitución?
 - Finalidad: persecución del interés general con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho
 - Principios de actuación: objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación
 - La previsión del estatuto de los funcionarios públicos
 - Principios del procedimiento administrativo: audiencia de los interesados, acceso a la información
 - El control de la Administración: la jurisdicción contencioso-administrativa
 - La responsabilidad de la Administración
- Derecho administrativo: remisión

Defensa del Estado

- Competencia en materia de defensa y Fuerzas Armadas (artículo 149.1.4 CE)
- Preponderancia del Gobierno en la dirección de la defensa del Estado respecto al resto de órganos constitucionales
 - Rey: mando supremo de las Fuerzas Armadas (artículo 62. h CE)
 - Rey y Cortes Generales: declarar la guerra y hacer la paz (artículo 63.3 CE)
- Regulación legal de la organización de la defensa: Ley Orgánica 5/2005



Función Ejecutiva

- La función ejecutiva como función clásica del Gobierno dentro del principio de separación de poderes de Montesquie: aplicación de las leyes
- Engloba un conjunto de actuaciones que persiguen la aplicación del ordenamiento jurídico
 - Potestad reglamentaria
 - Potestad sancionadora
 - Actos administrativos
 - Prestaciones de servicios

Potestad reglamentaria

- Potestad más significativa dentro de la función ejecutiva: dota al Gobierno de facultad normativa
- Una vieja polémica: Reglamentos de ejecución vs. Reglamentos independientes
- Principio de jerarquía y competencia entre Reglamentos
 - Real Decreto del Presidente del Gobierno y Real Decreto del Consejo de Ministros
 - Órdenes Ministeriales
 - Circulares

Composición

- **Artículo 98 CE:** “El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley”

Órganos colegiados

Consejo de Ministros

Comisiones Delegadas del Gobierno

Órganos unipersonales

Presidente del Gobierno

Vicepresidente/s

Ministros

Demás miembros que establezca la ley

Presidente del Gobierno

- Posición preeminente del Presidente: “...dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo...” (artículo 98.2 CE)
- ¿Por qué está preeminencia?
 - Como consecuencia del diseño de nuestro sistema parlamentario: la confianza otorgada por el Congreso mediante el procedimiento de investidura recae en exclusiva en el Presidente, no en el Gobierno
 - Por las funciones específicas del Presidente reconocidas por la CE y por la ley (en especial, artículo 2 Ley 50/1998): nombramiento y cese de ministros, planteamiento de la cuestión de confianza, interposición del recurso de inconstitucionalidad, convocatoria de referéndum consultivo o disolución de las Cortes Generales



Vicepresidente/s

- Su presencia y número son optativos: no es un componente necesario del Gobierno
 - La práctica política ha sido nombrar como mínimo un vicepresidente y un máximo de tres
- Puede ostentar al mismo tiempo la condición de ministro
- Asume las funciones que el Presidente le encomienda (artículo 3 Ley 50/1997)

Ministros

- Miembros necesarios del Gobierno nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno (artículo 100 CE)
- El número y denominación de departamentos ministeriales podrá ser fijado mediante norma reglamentaria: STC 60/1986
- Doble condición: órgano político (miembro del Gobierno) y órgano administrativo (jefe superior de su Departamento)
- Funciones: artículo 4 Ley 50/1997
 - Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento
 - Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento (Órdenes Ministeriales)
- Pueden existir Ministros sin cartera

Consejo de Ministros

- Órgano que reúne a los miembros del Gobierno y que ejerce, con carácter colegiado, determinadas funciones que se enuncian con carácter general en el artículo 5 de la Ley 50/1997
 - Proyectos de ley, proyecto de ley de presupuestos, decretos ley y decretos legislativos
 - Negociación y firma de tratados internacionales
 - Reglamentos (Real Decreto del Consejo de Ministros)
 - Funciones administrativas: emisión deuda pública o contraer crédito, crear o modificar órganos directivos de los Departamentos, aprobar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado



Comisiones Delegadas del Gobierno

- Creadas por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Presidente
- Compuestas por una pluralidad de miembros del Gobierno (y Secretarios de Estado, en su caso)
 - Pueden ser convocados aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente
- Función coordinadora interministerial: tratamiento de temas transversales que afectan a una pluralidad de Departamentos Ministeriales

Órganos de colaboración y apoyo

- Secretarios de Estado
 - No son miembros del Gobierno: órgano superior de la Administración General del Estado bajo la dirección del titular del Departamento al que pertenezcan
- Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios
 - Prepara las reuniones del Consejo de Ministros
- Secretariado del Gobierno
 - Funciones de soporte administrativo a los órganos del Gobierno
- Gabinetes
 - Órganos de apoyo político y técnico a los órganos del Gobierno

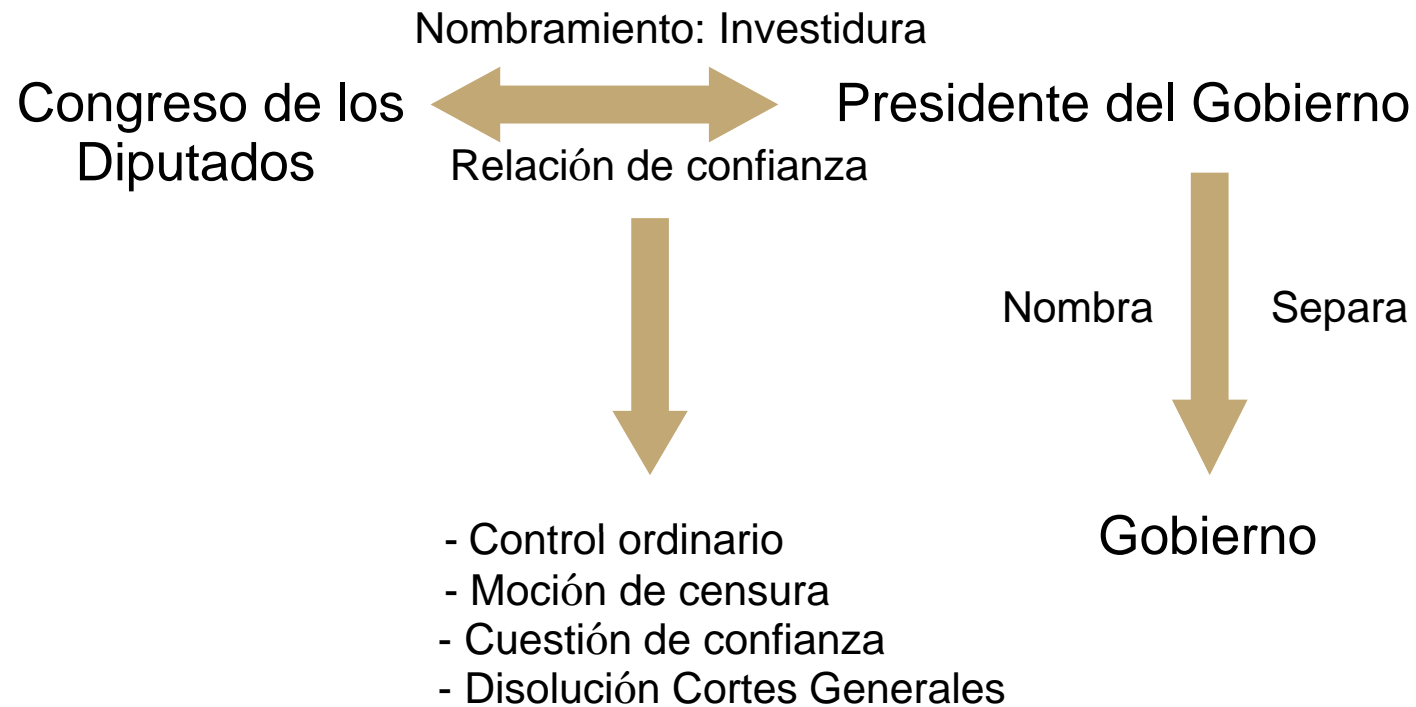


Estatuto de los miembros del Gobierno

- Estatuto especial: los miembros del Gobierno gozan de un conjunto de derechos y obligaciones que los singulariza respecto al resto de los ciudadanos
- El Estatuto se proyecta sobre dos ámbitos:
 - 1) Régimen de incompatibilidades
 - Artículo 98.3 CE + Ley 12/1995
 - 2) Estatuto procesal para la exigencia de responsabilidad penal
 - Artículo 102 CE

Relación entre el Gobierno y las Cortes Generales

Sistema parlamentario de gobierno: Remisión





Nombramiento del Presidente del Gobierno

La investidura, significado y supuestos

- El significado de la investidura en nuestro sistema parlamentario de gobierno: nace el vínculo de confianza entre el Congreso de los Diputados y el Presidente del Gobierno
- ¿Cuándo procede?
 - Renovación del Congreso de los Diputados
 - Fallecimiento del Presidente
 - Dimisión o renuncia voluntaria
 - Pérdida de la cuestión de confianza

Nombramiento del Presidente del Gobierno:

La investidura, el procedimiento

Fase de consultas: proposición de candidato

↓
Debate de investidura

↓
Votación

- Mayoría absoluta

↺ 48 h

- Mayoría simple

En caso de no obtenerse la confianza: se repite el procedimiento hasta que un candidato es elegido. Si transcurridos 2 meses ningún candidato ha obtenido la confianza, se convocan nuevas elecciones

Formación y cese del Gobierno

- Nombramiento y separación de los demás miembros del Gobierno: corresponde al Presidente del Gobierno, sin intervención del Congreso
- Las relaciones de confianza: el Presidente como eje central
 - Congreso ↔ Presidente: investidura
 - Presidente → Demás miembros del Gobierno: facultad de nombramiento y separación
 - Congreso ↔ Presidente → Demás miembros del Gobierno: relación mediata
- Cese del Gobierno (artículo 101 CE)
 - Celebración de elecciones generales
 - Pérdida de confianza parlamentaria: moción de censura y cuestión de confianza
 - Dimisión o fallecimiento del Presidente



Control parlamentario del Gobierno

- El sistema parlamentario de gobierno y el principio de separación de poderes: la confusión entre los poderes legislativo y ejecutivo
- La superación de la noción clásica del principio de separación de poderes: hacia la idea del control mutuo entre los distintos poderes (la doctrina del *Check and Balances*: pesos y contrapesos)
- La interacción entre legislativo y ejecutivo: control recíproco basado en el mantenimiento del vínculo de confianza
 - Control ordinario
 - Cuestión de confianza
 - Moción de censura
 - Disolución de la Cortes Generales por parte del Presidente



Controles ordinarios

- El debate como principal instrumento de control parlamentario del Gobierno: el papel de la minoría parlamentaria
- Instrumentos específicos de control
 - Acceso a la información (artículo 109 CE)
 - Comparecencia de miembros del Gobierno (artículo 110 CE)
 - Interpelaciones, preguntas y mociones (artículo 111 CE)
 - Comisiones de investigación (artículo 76 CE)
 - Las resoluciones y proposiciones no de ley



Cuestión de confianza (artículo 112 CE)

- El planteamiento de la cuestión de confianza corresponde en exclusiva al Presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros
- Objeto: “programa” o “declaración de política general”
- La confianza se entiende otorgada o denegada por mayoría simple del Congreso
- En caso de denegación de la confianza, el Gobierno cesa y se inicia el procedimiento de investidura regulado en el artículo 99 CE para elegir a un nuevo Presidente (artículo 114.1 CE)

Moción de censura (artículo 113 CE)

- La opción del constituyente español: la moción de censura **constructiva**
- Debe ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados y se requiere mayoría absoluta del Congreso para su adopción
 - No podrá ser votada hasta que transcurran 5 días desde su presentación
 - En los 2 primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas
 - El Presidente no puede disolver las Cortes Generales cuando esté en trámite una moción de censura (artículo 115.2 CE)
- En el caso que prospere, el Gobierno cesa y el candidato incluido en la moción de censura se entenderá investido Presidente a todos los efectos (artículo 114.2 CE)
 - Si la moción es rechazada, los signatarios de la misma no podrán volver a plantear otra durante el mismo período de sesiones



Facultad del Presidente: Disolución de las Cortes Generales (artículo 115 CE)

- Contrapeso al control parlamentario: prerrogativa en exclusiva del Presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros, de disolver el Congreso, el Senado o las Cortes Generales
- ¿Posible fundamento de esta prerrogativa?
 - Otorgar al Presidente la posibilidad de disolver unas Cortes Generales ingobernables
- La disolución de las Cortes por el Presidente significa la convocatoria de elecciones generales
 - El Decreto de disolución debe fijar la fecha de las elecciones



Las Cortes Generales

Índice

- I. El sistema parlamentario del Gobierno: las Cortes Generales
- II. Estructura bicameral
- III. Sistema electoral
- IV. La organización interna de las Cortes Generales
- V. El Reglamento parlamentario
- VI. El estatuto de los parlamentarios
- VII. Funciones de las Cortes Generales

I. El sistema parlamentario del Gobierno: las Cortes Generales

- Antecedentes Baja Edad Media (*curia regis* o *concilium regis*) y consolidación s. XII y XIII = representación por estamentos a sistema bicameral, y mandato imperativo (sólo podían hacer lo que viniese en su credencial)
- En el Estado constitucional = s. XVIII y XIX. Se caracteriza por:
 - Representantes de la nación entera
 - Queda prohibido el mandato imperativo
- El Parlamento se configura como el Poder Legislativo
- Órgano de representación popular = por su naturaleza de órgano electivo

I. El sistema parlamentario del Gobierno: las Cortes Generales

- La representatividad del Parlamento conlleva:
 - La irrevocabilidad del representante: confirmar que la mayoría de electores quiere deseaban la destitución y luego proceder a una nueva elección
 - La prohibición del mandato imperativo:
 - El representante no puede se obligado a emitir un voto determinado
 - El representante no puede ser obligado a abandonar su escaño por decisión del partido. Representan al pueblo y no al partido
 - Sin embargo el Parlamento actual gira en torno a los partidos políticos = no hay diputado libre de compromisos

I. El sistema parlamentario del Gobierno: las Cortes Generales

- Existen distintas denominaciones para designar al mismo órgano:
 - En algunos casos se adopta la denominación clásica de Parlamento (Reino Unido)
 - En otros casos se ha adoptado la denominación de Asamblea (Francia)
 - Finalmente, en nuestro caso, por razones históricas, se ha utilizado el término Cortes Generales

II. Estructura bicameral

- Los Parlamentos actuales son bicamerales (perfecto o imperfecto): dos Cámaras o Asambleas
- Tipos de **bicameralismo**
 - Bicameralismo aristocrático: Cámara de representación popular y Cámara de corte aristocrático (carente de legitimidad democrática). Representaban las distintas realidades sociales
 - Bicameralismo democrático: Se privó a las Cámaras de su configuración elitista y se hacen las dos Cámaras de condición electiva, mediante sufragio
 - Bicameralismo federal: Representación democrática en torno a la población y no al territorio = Cámara de Representantes (principio democrático) y Senado (representación estatal)

II. Estructura bicameral

- El Parlamento español se denomina Cortes Generales (art. 66.1 CE)
- En España se sigue un **modelo bicameral democrático imperfecto** (una Cámara tiene más poder que otra):
 - Congreso: Cámara de representación popular
 - Senado: Cámara de representación de las CCAA (en teoría porque en la práctica es una Cámara de representación ciudadana) = Reforma constitucional
- El Parlamento es un órgano que se renueva constantemente: cada 4 años ("Legislatura"). Es una duración máxima. No cabe prórroga. Puede existir duración inferior: disolución anticipada de las Cámaras

III. Sistema electoral

- Para elegir y poder ser elegido:
 - **Sufragio activo** = condición de elector (art. 2 LOREG) = mayor de edad español (excepto elecciones locales)
 - **Sufragio pasivo** = condición de candidato los mismos requisitos que para ser elector. No incurrir en:
 - Causas inelegibilidad (impiden presentarse a candidato). Arts. 70.1 CE y 44 LOREG. Control por la Administración electoral y Tribunales
 - Causas incompatibilidad (impiden ejercer mandato representativo desde que se le proclama). Art. 70.1 CE y 155 y ss. LOREG. Control por las Cámaras

III. Sistema electoral

- La renovación de las Cámaras se produce por el mecanismo de las elecciones
- Los sistemas electorales son las formas que permiten transformar los sufragios o votos en escaños
- Existen dos grandes sistemas electorales:
 - Representación mayoritaria
 - Representación proporcional

III. Sistema electoral

A) Representación mayoritaria

- El primer candidato en votos se lleva el escaño
- Asociado a un régimen de dos partidos principales
- Existencia de distritos uninominales
- Variantes: única elección (R. Unido) / a dos vueltas (Francia)
- Problemas:
 - Favorece en cierta medida el caciquismo
 - Dificulta la aparición de terceros partidos: reparto de escaños no responde al % de votos de cada partido
- Ventajas:
 - Mayor valor democrático (conocimiento electores)
 - Sistema práctico: Estabilidad y coherencia política

III. Sistema electoral

B) Representación proporcional

- Refleja respaldo que distintos partidos políticos reciben del electorado: n° de escaños se corresponde con % de votos recibidos Supone un sistema de lista de candidatos
- Se efectúa en circunscripciones plurinominales
- Problemas:
 - Por debajo de 7 escaños el reparto es defectuoso
 - Algún escaño puede quedar sin beneficiario (restos)
 - Menos práctico para gobernar (pactos)
- Ventajas:
 - Favorece la aparición de sistemas multipartidistas
 - Sistema más justo: da a cada candidatura una representación equivalente a los votos obtenidos

III. Sistema electoral

- En la CE se establecen dos sistemas electorales diferentes para una de las Cámaras que forman las Cortes Generales:
 - Sistema de elección del Congreso de los Diputados
 - Sistema de elección del Senado
- El sistema electoral para el Congreso de los Diputados, la Cámara de representación proporcional a la población, es básicamente proporcional, mientras que el sistema electoral para el Senado, la Cámara de representación territorial, tiene algunas características propias de los sistemas mayoritarios

III. Sistema electoral

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

- Art. 68.1 CE y LOREG = 350 diputados
- Circunscripciones plurinominales (provincias), salvo Ceuta y Melilla. A todas les corresponde un n° mínimo igual de diputados (2 ó 1 Ceuta y Melilla) y luego el resto se distribuye entre las primeras en proporción a la población = a repartir 248
- Representación proporcional = Fórmula D` Hondt
- Sistema corregido: sólo las listas que obtengan 3% votos pueden obtener escaño
- Voto cerrado y bloqueado (listas)
- Problemas: Mapa electoral dificulta distribución de escaños y se favorece a los partidos nacionalistas

III. Sistema electoral

SENADO

- Art. 69 CE
- La circunscripción es la provincia, excepto Canarias y Baleares, donde cada isla es una circunscripción
- En todas se elige 4 senadores por provincia. Excepto las islas (3 las mayores y 1 el resto) y Ceuta y Melilla (un total de 2 cada una)
- Sistema mayoritario corregido: cada elector elige 3 a su elección. Resto de candidatos nombrados por cada Asamblea Legislativa de CA en función de la población (uno más por cada millón habitantes)
- Problemas: Terceros y sucesivos partidos se quedan sin representación y las Comunidades más pobladas con más candidatos

IV. Organización interna de las Cámaras

- Las Cámaras pueden adoptar la organización interna que estimen conveniente (autonomía organizativa y presupuestaria)
- El Parlamento se rige por la Constitución y por las disposiciones dictadas en su desarrollo: Derecho parlamentario
- Tienen un Reglamento interno (uno cada Cámara): Reglamento parlamentario. Está destinado a regular su organización y procedimientos internos
- No tiene nada que ver con el Reglamento administrativo = Poder ejecutivo
- El Reglamento parlamentario no está sujeto a iniciativa ni a sanción y obliga sólo a la Cámara. Se encuentra al mismo nivel que las Leyes – Control TC (art. 72 CE)

IV. La organización interna de las Cámaras

- Los órganos de las Cámaras son:
 1. **Los Plenos.** Reunión de todos los diputados y senadores. Tienen funciones constitucionales
 2. **Órganos de gobierno.** Encargados de gestionar internamente la institución. Son:
 1. *El Presidente.* Elegido por y entre sus miembros en la sesión constitutiva de la Cámara. Representan a la institución y mantienen el orden
 2. *La Mesa.* Órgano colectivo de gobierno interno de las Cámaras. Suele estar formada por Presidente, 4 Vicepresidentes y 4 Secretarios. Admiten e inadmiten iniciativas, y organiza trabajo interno de la Cámara

IV. La organización interna de las Cámaras

3. *La Junta de Portavoces.* Está integrado por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios. Actúa como instancia de conciliación entre partidos políticos y actúa mediante el voto ponderado

3. **Órganos de trabajo.** Encargados de colaborar con Plenos. Son:

1. *Comisiones.* Reunión reducida de parlamentarios con vista al estudio de un determinado asuntos. Pueden ser:

- Permanentes. Constituidas para toda la Legislatura (comisiones legislativas)
- Temporales. Constituidas para un asunto concreto (pej. comisiones de investigación)

IV. La organización interna de las Cámaras

2. *Ponencias*. Grupos reducidos de parlamentarios creados en el seno de una Comisión para elaborar un Informe que remiten a la Comisión. Tienen carácter temporal

3. *Diputación Permanente* (art. 78). Se reúne y sustituye a la Cámara cuando ésta no está reunida (fuera de las sesiones o mandato extinguido)

VI. El estatuto de los parlamentarios

- Los miembros de los Parlamentos suelen gozar de privilegios, con el fin de preservar la independencia y autonomía del Poder Legislativo
- Corresponden a diputados y senadores y no a título personal
- Se establecen unas reglas especiales destinadas a garantizar el funcionamiento normal del Parlamento y evitar que se impida o dificulte la actuación de parlamentarios en las Cámaras
- Estos privilegios son:
 - Inviolabilidad
 - Inmunidad

VI. El estatuto de los parlamentarios

■ La **INVIOLABILIDAD**

- Consiste en la irresponsabilidad de los parlamentarios por todo lo que dicen y hacen en su actuación oficial
- Persigue la libertad de expresión en el debate parlamentario
- Se caracteriza por:
 - Sólo cubre lo realizado en las funciones oficiales del Parlamento
 - Tiene un alcance absoluto y perpetuo: alcanza a todas las manifestaciones y para toda la vida

VI. El estatuto de los parlamentarios

■ La INMUNIDAD

- Consiste en que los parlamentarios no pueden ser detenidos ni procesados salvo que la respectiva Cámara lo autoriza, con la excepción de que sea sorprendido en flagrante delito
- Se caracteriza por:
 - Los actos que la originan no guardan relación con las funciones del Parlamento y podrían haber sido cometidos por cualquier persona. Sólo responsabilidad penal
 - Tiene un carácter procesal: necesita autorización parlamentaria = suplicatorio

VI. El estatuto de los parlamentarios

- Es un privilegio temporal: se protege mientras se es miembro del Parlamento. Perdida la condición de diputado, podrá ser perseguido = problema del sobreseimiento libre
- **Fuero especial**
- En el caso de que se tuviera que procesar a un parlamentario, el órgano encargado de enjuiciarlo es la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (art. 71.3 CE).
- Esta Sala deberá enviar a la Cámara un suplicatorio para que se levante la inmunidad y comenzar con el proceso judicial.

VI. El estatuto de los parlamentarios

- **Los GRUPOS PARLAMENTARIOS**
- Las uniones de diputados que comparten una misma visión política se denominan Grupos parlamentarios
- Naturaleza jurídica: no son órganos de las Cámaras ni tampoco son órganos de los partidos políticos. Son asociaciones o uniones de hecho, de carácter privado y temporal que desarrollan funciones públicas
- Se rigen y organizan de forma autónoma
- En ningún caso se exige que los diputados de un Grupo sean miembros de un mismo partido. No están sujetos a mandatos de partidos. Actúan por cuenta propia
- Límites establecidos en los Reglamentos de las Cámaras a la hora de su constitución

VII. Las funciones de las Cortes Generales

- El Parlamento como representante de la voluntad popular tiene atribuida una serie de funciones para cumplir con su papel. Entre estas funciones destacan:
 1. La función legislativa
 2. La función financiera
 3. La función de control
 4. La función de dirección política

VII. Las funciones de las Cortes Generales

1. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

- La primera función atribuida al Parlamento es la legislativa
- En el procedimiento legislativo, que es el procedimiento para elaborar las normas, se distinguen 3 fases:

1ª Fase de INICIATIVA LEGISLATIVA

- Es la facultad y el momento con el que se inicia el procedimiento conducente a la aprobación de las leyes
- Se pueden presentar:
 - Proyectos de Ley. Presentados por el Gobierno (prioridad + facultades respecto de las restantes proposiciones + preeminencia)
 - Propositiones de Ley. Presentados por el Congreso (14 diputados o Grupo parlamentario), Senado (25 senadores o Grupo parlamentario), Asambleas Legislativas CCAA (acuerdo mayoritario), e Iniciativa Legislativa Popular (500.000 firmas acreditadas)

VII. Las funciones de las Cortes Generales

- Las proposiciones (salvo del Senado) pasan a la Mesa del Congreso donde son “tomados en consideración”

2ª Fase **CENTRAL o CONSTITUTIVA**

- Es la fase destinada a la discusión y, en su caso, aprobación
- Tras la toma en consideración se remiten por la Mesa a la Comisión correspondiente y se abre el plazo de presentación de enmiendas (a la totalidad o al articulado) – Aumento de gasto o disminución de ingresos = conformidad Gobierno
- Se pasa a la Ponencia que elabora un Informe: grupo reducido de diputados (10 en proporción a los Grupos) al que corresponde estudiar texto y enmiendas

VII. Las funciones de las Cortes Generales

- Acto seguido se convoca a la Comisión para que elabore un Dictamen sobre Informe en un plazo de 2 meses
- El Dictamen se somete al Pleno del Congreso
- Se remite la propuesta al Pleno del Senado (se sigue el mismo procedimiento que en el Congreso)
- Si no hay veto, pasa al Rey para sanción y promulgación. Pero si hay veto = nuevo debate y votación en el Congreso

3ª Fase FINAL o de EFICACIA

- Las Leyes se aprueban con votaciones de las Cámaras
- Se procede a su sanción y promulgación por el Rey (acto refrendado por el Presidente del Gobierno)
- Publicación de la ley en el BOE

VII. Las funciones de las Cortes Generales

PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

- Leyes orgánicas (art. 81 CE = mayoría absoluta)
- Presupuestos generales del Estado
- Estatutos de Autonomía de las CCAA
- Reforma de la CE
- Competencia legislativa Plena de Comisiones (art. 75 CE) = se omite lectura plenaria del Dictamen
- Procedimiento de lectura única (por acuerdo del Pleno)
- Procedimiento de urgencia (acorta plazos)

VII. Las funciones de las Cortes Generales

2. LA FUNCIÓN FINANCIERA

- Consiste en la aprobación y control de los gastos e ingresos del Estado por parte de los Parlamentos
- Es una función compartida entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo
- Los Presupuestos del Estado se aprueban anualmente por una Ley mediante un procedimiento legislativo especial: la Mesa del Congreso ordena su publicación y fija calendario de enmiendas. Acto seguido se producen comparecencias informativas de autoridades responsables. Luego se celebran 2 ó 3 lecturas en el Congreso.
- Se pasará el texto al Senado y finalmente se aprobará por el Congreso y se sancionará, promulgará y publicará en el BOE

VII. Las funciones de las Cortes Generales

- La elaboración corresponde al Gobierno (art. 134 CE) que debe presentarlo, como muy tarde, el 30 de septiembre
- Tiene dos partes (disposiciones relativas a la ejecución de los presupuestos, y gastos o créditos para cada órgano o programa) y se acompaña de la “Ley de acompañamiento”

VII. Las funciones de las Cortes Generales

3. LA FUNCIÓN DE CONTROL

- Todo acto de control implica dos momentos:
 - Comprobación y juicio de la actuación
 - Adopción de una medida de aprobación o de corrección de la actuación
- El Parlamento controla al PE porque este último es el que supone una mayor amenaza para los ciudadanos
- Aunque parece un control meramente formal, supone una ocasión para enjuiciar públicamente al PE

VII. Las funciones de las Cortes Generales

- El Gobierno está sometido a dos tipos de controles:
 - Jurídicos. Permiten comprobar el sometimiento de los actos del Ejecutivo a las Leyes. Se llevan a cabo por los Tribunales
 - Políticos. Suponen enjuiciar la actividad del Ejecutivo al margen de consideraciones legales. Este es el control que realiza el Parlamento = se juzga la actuación del Poder Ejecutivo

VII. Las funciones de las Cortes Generales

Tipos de control

- Van a existir controles con forma de ley y sin forma de ley.
- Con forma de Ley:
 - LO del art. 57.5 CE = control tema sucesión en la Corona
 - Ley del art. 82.2 CE = control refundición textos legales
 - LO del art. 93 CE = control ratificación Tratados Internacionales
 - Leyes del art. 134 CE = control de los Presupuestos

VII. Las funciones de las Cortes Generales

- Sin forma de Ley:
 - Moción de censura y cuestión de confianza = relación confianza PE/PL
 - Convalidación DL = control acción Poder Ejecutivo
 - Control DLeg = control de la delegación al Poder Ejecutivo
 - Autorización convocatoria referéndum (art. 92 CE)
 - Autorización ratificación Tratados Internacionales (art. 94)
 - Intervención en estados de alarma, excepción y sitio (art. 116 CE)
 - Control por el Senado de la coacción autonómica (art. 155 CE)

VII. Las funciones de las Cortes Generales

4. LA FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA

- Consiste en la determinación de los objetivos que han de conseguir otros órganos del Estado y en la fijación de los medios para conseguirlos = fijan líneas de actuación
- Manifestaciones de la dirección política del Parlamento:
 - Propositiones no de ley o mociones. Son actos por los que una Cámara (una o la otra por separado) muestra su juicio o deseo, normalmente, al Gobierno. Son decisiones de valor político o moral. Su presentación está reservada a los Grupos parlamentarios.

VII. Las funciones de las Cortes Generales

- Elecciones o nombramientos efectuados por el Parlamento:
 - Defensor del Pueblo (cada 5 años),
 - Tribunal de Cuentas (los 12 a mitad Congreso y Senado cada 9 años),
 - Tribunal Constitucional (8 a mitad Congreso y Senado por 9 años)
 - Consejo General del Poder Judicial (los 20 a mitad Congreso y Senado por 5 años)

VII. Las funciones de las Cortes Generales

- **Instrumentos de información o inspección.** Para hacer un seguimiento y control de la actuación de los órganos estatales. Entre estos instrumentos destacan:
 - **Preguntas parlamentarias.** Son preguntas que un miembro de la Asamblea dirige al Gobierno sobre un hecho concreto de su competencia y que está obligado a contestar. Pueden ser de contestación oral en Pleno, de contestación oral en Comisión, o de contestación escrita.
 - **Interpelaciones.** Son preguntas sobre cuestiones de interés general relacionadas con la línea política del Gobierno. Pueden dar lugar a una moción. Se debaten en el Pleno.

VII. Las funciones de las Cortes Generales

■ **Comisiones de Investigación.** Son un instrumento especial de información: para temas especialmente complejos, de discusión colectiva y con poderes especiales de investigación. Al finalizar emiten un Dictamen, aunque sus conclusiones no son vinculantes. Pueden ser creadas por el Congreso o el Senado o ambas Cámaras: a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de 2 Grupos parlamentarios o de 1/5 diputados. Se está obligado a comparecer ante las mismas.

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

TEMA: EL SISTEMA PARLAMENTARIO

CONCEPTOS CLAVE

1 § EL GOBIERNO

GOBIERNO: Órgano constitucional que ejerce la dirección política del Estado, dirección que se manifiesta en su función de impulso, orientación y coordinación de medios y recursos para desplegar un programa político que goza de la confianza del Congreso de los Diputados otorgada al Presidente del Gobierno en el procedimiento de investidura.

PRESIDENTE DEL GOBIERNO: Órgano unipersonal del Gobierno que ejerce la dirección del mismo y se configura como el principal actor político del sistema parlamentario de gobierno. Su posición de preeminencia respecto al resto de miembros del Gobierno deriva de la confianza otorgada por el Congreso de los Diputados mediante el procedimiento de investidura, una confianza que se proyecta sobre su programa de gobierno y sobre su persona, así como de las funciones específicas y exclusivas que la Constitución y las leyes le atribuyen.

MINISTRO: Órgano unipersonal del Gobierno, nombrado y separado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno, que dirige la acción del Gobierno en el área material de su Departamento bajo las directrices del Presidente del Gobierno y del Consejo de Ministros.

CONSEJO DE MINISTROS: Órgano colegiado a través del cual se expresa el Gobierno. El Consejo de Ministros ejerce determinadas funciones que no están reservadas al Presidente del Gobierno.

ADMINISTRACIÓN: Conjunto de medios, recursos y personal bajo la dirección del Gobierno que permite a éste ejercer sus funciones constitucionalmente reconocidas.

POTESTAD REGLAMENTARIA: Facultad de naturaleza normativa que permite al Gobierno dictar Reglamentos, normas jurídicas subordinadas jerárquicamente a las normas con rango de ley.

PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES: Doctrina constitucional que aboga por distribuir el poder público entre distintos órganos o poderes con la finalidad de evitar la concentración de poder y, por tanto, el abuso de poder por parte de un único órgano.

INVESTIDURA: Procedimiento mediante el cual el Congreso de los Diputados otorga la confianza al programa de gobierno presentado por el Presidente del Gobierno, permitiéndole al Presidente formar gobierno y desplegar su dirección política.

MOCIÓN DE CENSURA: Instrumento que permite al Congreso de los Diputados, mediante aprobación por mayoría absoluta y a iniciativa de cómo mínimo la décima parte de los diputados, retirar la confianza al Presidente e investir como nuevo Presidente del Gobierno al candidato propuesto en la moción de censura.

CUESTIÓN DE CONFIANZA: Instrumento en manos del Presidente del Gobierno que le permite comprobar si aún mantiene la confianza del Congreso de los Diputados respecto a su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entiende otorgada por mayoría simple, en caso de pérdida de la votación, debe procederse a nombrar un nuevo Presidente del Gobierno conforme al procedimiento de investidura regulado en el artículo 99 CE.

2 § LAS CORTES GENERALES

BICAMERALISMO: Sistema parlamentario que consta de dos cámaras. Una cámara representa a la población (Congreso, Cámara de Diputados) y otra representa a los territorios (Senado).

CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL: División del territorio con el objeto de organizar los procesos electorales. A estos efectos, en nuestro ordenamiento jurídico la circunscripción electoral es la provincia

CORTES GENERALES: Las Cortes Generales, que tienen la potestad legislativa, representan al pueblo español, y tienen una estructura bicameral, es decir, están integradas por el Congreso de los Diputados y por el Senado.

CUESTIÓN DE CONFIANZA: Mecanismo parlamentario que permite al Presidente del Gobierno confirmar que mantiene la confianza de la mayoría parlamentaria

FUERO ESPECIAL: Estatus especial del que gozan los diputados y senadores, y que consiste en ser juzgados y procesados por un órgano jurisdiccional específico (el Tribunal Supremo).

GRUPO PARLAMENTARIO: Agrupación de parlamentarios (diputados y senadores) de acuerdo con su filiación política. Para poder formar grupo parlamentario ha de cumplirse con una serie de requisitos fijados en los Reglamentos de cada una de las Cámaras.

MANDATO IMPERATIVO: El representante queda sujeto a las instrucciones u órdenes de los representados, de modo que el representante no puede alterar el sentido de su voto más allá de las instrucciones dadas.

MOCIÓN DE CENSURA: Procedimiento a través del cual la mayoría parlamentaria puede exigir responsabilidad política al Presidente del Gobierno

SISTEMA ELECTORAL: Sistema que se utiliza para la organización y celebración de elecciones a las Cortes Generales y otros órganos representativos y que culmina con la adjudicación de escaños

SISTEMA PARLAMENTARIO: Sistema de gobierno en el que el Parlamento tiene una posición preeminente respecto del resto de poderes del Estado (poder ejecutivo y judicial)

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

TEMA: ELS SISTEMA PARLAMENTARIO

CASO PRÁCTICO

EL GOBIERNO

En anteriores temas se ha estudiado, de manera genérica, el constitucionalismo como forma de organización y articulación del Estado. Asimismo, en el tema referente a las Cortes Generales, se ha abordado el estudio del sistema parlamentario de gobierno. Es el momento de ubicar el Gobierno como órgano constitucional en el sistema parlamentario de gobierno que diseña la Constitución española. Se ha hecho mención en todo momento durante el presente tema a uno de los principios básicos de la organización de los poderes del Estado: la separación de poderes.

De este modo, estudiados los papeles de las Cortes Generales y del Gobierno en el ordenamiento constitucional español, es el momento idóneo para hacer una breve reflexión acerca del principio de separación de poderes en la organización de los poderes públicos que efectúa la Constitución española. Para ello, se propone la lectura, en inglés, de varios fragmentos de una de las obras más importantes del constitucionalismo norteamericano: *The Federalist Papers*. El objetivo de la lectura de estos fragmentos es aproximarse a los fundamentos del principio de separación de poderes y, sobre todo, vislumbrar la posición del Gobierno (o del poder ejecutivo) en el entramado de poderes.

Fragmento 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.

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

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 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.”

Fragmento 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

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

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 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.”

Fragmento nº 3: *Federalist*³ 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

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

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 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?"

Preguntas

1. ¿Cuál es el fundamento del principio de separación de poderes? ¿Por qué es necesario en la organización de un Estado? ¿Cómo se describe en el Fragmento nº1 el principio de separación de poderes de Montesquie?
2. ¿Cómo se articula la idea del *Checks and Balances* a lo largo de estos tres fragmentos?
3. Describe cuál es la concepción del Gobierno (el poder ejecutivo) en el fragmento nº 3. ¿Crees acertada la idea de que el Gobierno es un poder más débil que el legislativo y por tanto debe fortalecerse? ¿Cómo conectas

esta idea de fortalecimiento del poder ejecutivo a expensas del poder legislativo con el sistema parlamentario de gobierno?

4. ¿Crees que el sistema parlamentario de gobierno de la Constitución española responde a la idea del *Check and Balances* norteamericana? ¿Cuáles son los pesos y contrapesos que prevé la Constitución española entre los poderes legislativo y ejecutivo, o, en otras palabras, como se controlan mutuamente ambos poderes? En definitiva, ¿crees que la posición constitucional del Gobierno en nuestro ordenamiento respeta el principio de separación de poderes clásico o, por lo menos, la doctrina del *Check and Balances*?

LAS CORTES GENERALES (Organización interna de las Cámaras)

STC 226/2004, disolución en el Parlamento de Galicia de la Comisión parlamentaria de investigación sobre el “Prestige”

Preguntas

- 1.- ¿Existe en la Constitución española algún precepto que haga referencia a las Comisiones de investigación? En caso afirmativo, ¿qué establece dicho precepto?
- 2.- De acuerdo con la Sentencia indicada, señale los distintos tipos de comisiones parlamentarias que pueden crearse así como los requisitos de constitución de cada una de ellas.
- 3.- Resuma brevemente los hechos que provocaron el recurso ante el Tribunal Constitucional
- 4.- ¿De acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, es legítima la disolución anticipada de la Comisión de investigación? Justifique su respuesta
- 5.- ¿Cuál es el fallo del Tribunal?

LAS CORTES GENERALES (Estatuto de los Parlamentarios)

En febrero de 2009, un juez de la Audiencia Nacional inició la instrucción de una investigación cuyo fin era desentrañar una presunta red de corrupción vinculada a la dirección nacional del Partido A. y a altos cargos de distintas Comunidades Autónomas gobernadas por el mismo partido. Esa red estaría presuntamente encabezada por el empresario F. C. y dos de sus hombres de confianza, P. C. y A. S., que habrían establecido un supuesto conglomerado de negocios para nutrirse de fondos de entidades públicas, en particular, de algunos Ayuntamientos y Comunidades Autónomas, como Madrid y Valencia.

Ante una serie de indicios que llevaban a la posible implicación en los hechos de Diputados, Senadores y altos cargos políticos de las dos Comunidades Autónomas indicadas, el Juez de la Audiencia Nacional decidió inhibirse, cediendo la investigación a los Tribunales Superiores de Justicia de Madrid y Valencia y al Tribunal Supremo. Este último Tribunal asumió la investigación de la posible implicación en los hechos del diputado J. M. y del senador L. B., ambos miembros del Partido A.

Preguntas

1.- ¿Por qué se hace cargo el Tribunal Supremo de la investigación en lo que concierne al diputado J. M. y del senador L. B.? Fundamente jurídicamente su respuesta.

2.- ¿Qué trámite ha de seguir el Tribunal Supremo antes de imputar cualquier posible delito a los dos parlamentarios indicados? ¿Por qué? Fundamente jurídicamente su respuesta.

ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y FUENTES DEL DERECHO

TEMA: EL SISTEMA PARLAMENTARIO

MATERIALES ADICIONALES

1 § EL GOBIERNO

1) BIBLIOGRAFÍA

- 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.*

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- 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

- Constitución española de 1978:
 - Título IV (“Del Gobierno y de la Administración”)
 - Título V (“De las Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”)
- Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado por el Pleno de la Cámara el 10 de febrero de 1982
 - Título VIII (“Del otorgamiento y retirada de la confianza”)
 - Título IX (“De las interpelaciones y preguntas”)
 - Título X (“De las proposiciones no de ley”)
 - Título XI (“Del examen y debate de las comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes”)
 - Artículo 52: sobre las comisiones de investigación
 - Artículo 169: sobre la responsabilidad penal del Gobierno
- Texto Refundido del Reglamento del Senado, aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, el día 3 de mayo de 1994
 - Título VI (“De las preguntas e interpelaciones”)
 - Título VII (“De las mociones”)
 - Título VIII (“De las comunicaciones e informes del Gobierno y de otros órganos estatales”)
- Legislación

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
- Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público
- Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado
- Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional

3) JURISPRUDENCIA

- STC 60/1986, de 20 de mayo: sobre extensión de la reserva de ley en la determinación de la composición del Gobierno.
- STC 108/1986, de 29 de julio: sobre la potestad reglamentaria del Gobierno (en especial, ver fundamento jurídico nº 24).
- STC 209/1987, de 22 de diciembre: sobre la distinción entre la potestad legislativa y la potestad reglamentaria (en especial, ver fundamento jurídico nº 3).
- STC 155/2005, de 9 de junio: sobre el papel del Gobierno en la dirección de la política exterior (Decreto Ley y conflictos con la autorización de las Cortes Generales). Especial atención al Voto particular del Magistrado Rodríguez-Zapata: contrástese con la opinión mayoritaria.

2 § LAS CORTES GENERALES

1) BIBLIOGRAFÍA

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

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

a) Generales

- 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*, Universidad 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, Congreso de los Diputados, 1991.
- LÓPEZ PINA, ANTONIO (Ed.), *Democracia representativa y parlamentarismo*, Senado, Madrid, 1994.
- PUNSET BLANCO, RAMÓN. *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.
- SANJURJO RIVO, VICENTE A. *Senado y modelo territorial*, Senado, Servicio de Publicaciones, 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, Congreso de los Diputados, 1997.

b) Organización interna y funcionamiento

- ALONSO DE ANTONIO, ANGEL LUIS. *La Diputación Permanente en la Constitución Española de 1978*, Madrid, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1992.
- BAR CENDÓN, ANTONIO. *La disolución de las Cámaras en el ordenamiento constitucional español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- 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”, en *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*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- TORRES DEL MORAL, ANTONIO. “Los grupos parlamentarios”, en *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981.

c) Funciones

- 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”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Monográfico, 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, Congreso de los Diputados, 1997.

2) NORMATIVA

- Constitución española de 1978:
 - Título III (“De las Cortes Generales”)
 - Título V (“De las Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”)
- Reglamento del Congreso de los Diputados, aprobado por el Pleno de la Cámara el 10 de febrero de 1982
- Texto Refundido del Reglamento del Senado, aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, el día 3 de mayo de 1994
- Legislación:

- LO 5/1984, de 24 de mayo, de comparencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras
- Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta par la Unión Europea
- Normativa complementaria:
 - LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo
 - LO 47/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
 - LO 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas
 - LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Títulos I “Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo” y II “Disposiciones especiales para las elecciones de Diputados y Senadores”)
 - LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (arts. 472, 492-502 y 550-551)
 - Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de 27 de marzo de 2006 (BOE nº 81, de 5 de abril), modificado por Acuerdo de 16 de septiembre de 2008
 - Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado, de 20 de mayo de 2004, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado
 - Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 30 de noviembre, de 1989, sobre la forma en que se ha de prestar juramento o promesa de acatamiento previsto en los artículos 4 y 20 del Reglamento de la Cámara
 - Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía
 - Norma supletoria de la Presidencia del Senado, de 30 de septiembre de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía

3) JURISPRUDENCIA

- SSTC 51/1981, de 10 de abril, 206/1992, de 27 de noviembre, y 22/1997, de 11 de febrero: sobre suplicatorio e inviolabilidad parlamentaria.
- STC 72/1984, de 14 de junio: sobre inelegibilidades e incompatibilidades parlamentarias
- STC 89/1984, de 28 de septiembre: sobre caducidad de las iniciativas.
- SSTC 75/1985, de 21 de junio y 225/1998: Regla D'Hont y constitucionalidad de las barreras electorales
- STC 118/1988, de 20 de junio: sobre equiparación de las resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados y el Reglamento parlamentario.
- STC 139/1988, de 8 de julio: sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales
- SSTC 119/1990, de 21 de junio, y 74/1991, de 8 de abril: sobre exigencia de juramento o promesa de acatar la Constitución para adquirir la condición de diputado o de senador.
- STC 149/1990, de 1 de octubre: sobre senadores designados por las Comunidades Autónomas.
- STC 234/2000, de 3 de octubre: sobre declaración de urgencia en relación con proyectos de Ley.
- STC 64/2002, de 11 de marzo: sobre constitución de Grupo parlamentario.
- STC 97/2002, de 25 de abril, sobre consecuencias de las discrepancias entre Congreso y Senado.
- SSTC 208/2003, de 1 de diciembre, y 90/2005, de 18 de abril: sobre solicitud de comparecencias.
- STC 98/2009, de 27 de abril: sobre la Diputación Permanente