

# Els òrgans constitucionals de l'Estat

Francesc de Carreras Serra  
Manuel Gerpe Landín

Revisió a càrrec de  
Juan Manuel Mecinas Montiel  
Miguel Ángel Cabellos Espiérrez

PID\_00212014



# Índex

<b>Introducció</b> .....	7
<b>Objectius</b> .....	8
<b>1. La Corona</b> .....	11
1.1. La configuració constitucional de la Corona .....	11
1.1.1. La Corona és un òrgan constitucional .....	11
1.1.2. La Corona és una institució amb funcions simbòliques i representatives de l'Estat .....	12
1.2. La successió en la Corona .....	14
1.2.1. La dinastia històrica .....	14
1.2.2. L'ordre successori .....	14
1.2.3. Els supòsits de vacança del tron i l'obertura de la successió .....	16
1.2.4. Circumstàncies que no causen l'obertura de la successió .....	16
1.3. La Regència .....	17
1.3.1. Classes de Regència .....	17
1.3.2. Funcions i extinció de la Regència .....	18
1.4. La Casa del Rei .....	18
1.5. El rei .....	19
1.5.1. La proclamació del rei .....	19
1.5.2. L'Estatut personal del rei .....	19
1.5.3. Les funcions del rei .....	20
1.5.4. El referendament dels actes del rei .....	24
<b>2. Les Corts Generals</b> .....	27
2.1. La configuració constitucional de les Corts Generals .....	27
2.1.1. Les Corts Generals són un òrgan constitucional .....	27
2.1.2. Les Corts són l'òrgan suprem de representació del poble espanyol .....	29
2.1.3. Les Corts són bicamerals .....	29
2.2. La composició de les cambres .....	32
2.2.1. El Congrés dels Diputats .....	32
2.2.2. El Senat .....	34
2.3. L'Estatut dels parlamentaris .....	36
2.3.1. Adquisició, pèrdua i suspensió de la condició de parlamentari .....	36
2.3.2. La prohibició de mandat imperatiu .....	37
2.3.3. Les prerrogatives dels parlamentaris .....	38
2.3.4. Altres drets i deures dels parlamentaris .....	40

2.4.	Els grups parlamentaris .....	40
2.4.1.	La formació dels grups parlamentaris .....	41
2.4.2.	Les funcions dels grups parlamentaris .....	42
2.5.	L'organització de les cambres .....	42
2.5.1.	Òrgans de direcció i de govern intern .....	43
2.5.2.	Òrgans de producció o de funcionament .....	46
2.6.	El funcionament de les cambres .....	49
2.6.1.	La durada de la legislatura .....	49
2.6.2.	Els períodes de sessions .....	50
2.6.3.	La convocatòria de les cambres .....	50
2.6.4.	La publicitat de les sessions .....	51
2.6.5.	El debat .....	51
2.6.6.	L'adopció d'acords .....	52
2.7.	La Diputació Permanent .....	53
2.8.	L'activitat conjunta de les cambres .....	53
2.8.1.	Les sessions conjuntes de les cambres .....	54
2.8.2.	Les comissions mixtes .....	54
2.9.	Les funcions de les Corts Generals .....	55
2.9.1.	La funció legislativa .....	55
2.9.2.	La funció pressupostària .....	57
2.9.3.	La funció de control de l'acció del Govern .....	58
2.9.4.	La funció d'impuls polític de l'acció de govern .....	61
2.9.5.	Altres funcions .....	63
<b>3.</b>	<b>El Govern</b> .....	<b>65</b>
3.1.	El Poder Executiu .....	65
3.2.	Origen i evolució històrica del Govern .....	66
3.3.	El Govern com a òrgan constitucional .....	68
3.3.1.	Caràcter orgànic del Govern .....	69
3.3.2.	La composició, el nomenament i el cessament del Govern .....	69
3.3.3.	El Govern en funcions .....	70
3.3.4.	L'estatut dels membres del Govern .....	71
3.4.	Estructura i funcionament del Govern com a òrgan col·legiat ...	72
3.5.	Les funcions del Govern .....	73
3.6.	Les funcions específiques del president del Govern .....	77
3.6.1.	La posició constitucional del president del Govern .....	77
3.6.2.	Les funcions del president del Govern .....	78
3.7.	Els membres del Govern i els òrgans col·legiats .....	80
3.7.1.	El vicepresident .....	81
3.7.2.	Els ministres .....	81
3.7.3.	El Consell de Ministres i les Comissions Delegades .....	83
<b>4.</b>	<b>Les relacions entre les Corts Generals i el Govern</b> .....	<b>84</b>
4.1.	La relació de confiança i la responsabilitat política .....	84
4.1.1.	La responsabilitat dels poders públics .....	84
4.1.2.	La responsabilitat jurídica .....	84

4.1.3.	La responsabilitat política .....	85
4.2.	El control parlamentari .....	87
4.3.	La designació del Govern .....	89
4.3.1.	Nomenament del president del Govern: la investidura .....	90
4.3.2.	Nomenament de la resta del Govern .....	92
4.4.	El control parlamentari del Govern: la qüestió de confiança i la moció de censura .....	92
4.4.1.	La qüestió de confiança .....	92
4.4.2.	La moció de censura .....	95
4.5.	La dissolució de les cambres .....	97
<b>5.</b>	<b>El Poder Judicial.....</b>	<b>99</b>
5.1.	El Poder Judicial i la potestat jurisdiccional .....	99
5.1.1.	El Poder Judicial com a poder de l'Estat .....	99
5.1.2.	La potestat jurisdiccional .....	100
5.2.	Principis constitucionals configuratius del Poder Judicial i de l'exercici de la potestat jurisdiccional .....	102
5.2.1.	La submissió del jutge a la Constitució i a l'imperi de la llei .....	102
5.2.2.	La independència judicial .....	104
5.2.3.	La responsabilitat judicial .....	105
5.2.4.	L'exclusivitat i la unitat jurisdiccional .....	105
5.2.5.	La participació ciutadana en l'Administració de justícia .....	107
5.3.	L'estatut jurídic del jutge .....	110
5.3.1.	El caràcter funcional del jutge .....	110
5.3.2.	L'accés a la carrera judicial .....	110
5.3.3.	Les incompatibilitats i les prohibicions .....	111
5.4.	L'organització de l'Administració de justícia .....	112
5.5.	El Consell General del Poder Judicial .....	113
5.5.1.	Caracterització constitucional del Consell General del Poder Judicial .....	113
5.5.2.	Composició del Consell General del Poder Judicial .....	115
5.5.3.	Competències del Consell General del Poder Judicial ...	116
5.6.	El Ministeri Fiscal .....	118
<b>6.</b>	<b>El Tribunal Constitucional.....</b>	<b>120</b>
6.1.	Tribunal Constitucional i justícia constitucional: problemes generals .....	122
6.1.1.	Tribunal Constitucional: òrgan jurisdiccional o òrgan polític? .....	122
6.1.2.	El Tribunal Constitucional com a òrgan creador de dret .....	123
6.1.3.	Legitimitat democràtica del Tribunal Constitucional ...	125
6.2.	Composició, organització i funcionament del Tribunal Constitucional .....	126

6.2.1.	Composició del Tribunal Constitucional .....	126
6.2.2.	Organització del Tribunal Constitucional .....	128
6.2.3.	Funcionament del Tribunal Constitucional .....	128
6.3.	Els procediments de control de la constitucionalitat .....	129
6.3.1.	Els procediments de control directe i abstracte .....	129
6.3.2.	Els procediments de control indirecte i concret .....	132
6.3.3.	El recurs i la qüestió d'inconstitucionalitat: conclusions sobre els seus diferents significats .....	134
6.3.4.	Les sentències en els procediments de declaració d'inconstitucionalitat .....	136
6.4.	Els procediments de resolució de conflictes constitucionals .....	139
6.4.1.	Els conflictes derivats de la divisió territorial de poders .....	139
6.4.2.	Els conflictes entre òrgans constitucionals de l'Estat .....	142
<b>Resum</b> .....		144
<b>Activitats</b> .....		147
<b>Exercicis d'autoavaluació</b> .....		147
<b>Solucionari</b> .....		151
<b>Glossari</b> .....		152
<b>Bibliografia</b> .....		155

## Introducció

Un estat social i democràtic de dret, com és el cas de l'Estat constitucional espanyol, es pot analitzar des de tres dimensions:

1) En primer lloc, des de la **dimensió normativa**, és a dir, entenent l'Estat com a equivalent a ordenament jurídic.

2) La **dimensió de les finalitats** és una altra perspectiva per a examinar l'estat democràtic de dret. En aquest curs de *Dret constitucional* s'estudien els drets fonamentals des d'aquest punt de vista. Certament és aquí on l'estat de dret troba el seu nucli bàsic, si entenem per **estat de dret** el que està concebut per a garantir la llibertat.

3) Una tercera dimensió és la que s'analitza a partir dels **òrgans constitucionals**, que en general podem classificar en dos grans títols:

a) Els **òrgans polítics**, que actuen segons  **criteris d'oportunitat**, és a dir, sotmesos a idees i interessos, i que estan sotmesos al dret des d'un punt de vista formal. Són els següents:

- les Corts Generals,
- el Govern,
- el Consell General del Poder Judicial.

b) Altres **òrgans**, que també actuen **sotmesos al dret** però no poden introduir criteris d'oportunitat en les seves funcions. Són els següents:

- la Corona,
- el Poder Judicial,
- el Tribunal Constitucional.

### Ordenament jurídic

Aquesta visió va prendre importància sobretot la primera meitat del segle XX

### Vegeu també

L'Estat, des d'aquest punt de vista, s'estudia al mòdul "Fonts del dret" de l'assignatura Sistema constitucional espanyol.

**Normes, finalitats estatals i òrgans constitucionals** són les tres dimensions que ofereix l'Estat des del punt de vista juridicoconstitucional. En definitiva, l'estudi del dret constitucional ha de partir sempre d'aquests tres nivells si vol oferir una visió completa i essencial del que és un estat constitucional.

## Objectius

L'objectiu global d'aquesta part és estudiar la composició, l'organització, el funcionament i les funcions dels òrgans constitucionals. El seu examen constitueix un pas previ a l'anàlisi de moltes institucions que s'estudiaran en altres assignatures.

En aquest mòdul trobareu els continguts i les eines indispensables següents:

1. El significat de la Corona en el conjunt de les institucions estatals i les funcions del seu titular, és a dir, del rei.
2. L'organització de les Corts Generals tenint ben present el seu caràcter bicameral i, per tant, el paper del Congrés dels Diputats i el del Senat.
3. La posició dels diputats i els senadors dins les respectives cambres, així com el paper protagonista que avui dia hi tenen els partits polítics i els grups parlamentaris.
4. Les funcions principals de les Corts Generals, tant del Congrés com del Senat, amb una referència especial a la funció legislativa i als controls d'inspecció del Govern.
5. Les funcions principals del Poder Executiu a l'Estat contemporani i la influència que té en la configuració del Govern a la Constitució espanyola.
6. La composició del Govern a Espanya, amb l'anàlisi de la seva estructura complexa.
7. Les funcions del Govern, sobretot la funció de direcció política i la preeminència de les funcions que exerceix el president del Govern.
8. L'anàlisi detallada dels elements principals de la forma de govern parlamentària, especialment la investidura del Govern, els procediments de qüestió de confiança i moció de censura, i els mecanismes de dissolució de les cambres i el cessament del Govern.
9. L'anàlisi del que significa exercir la funció jurisdiccional, així com els principis constitucionals que la inspiren.
10. La composició, l'estructura i les funcions del Consell General del Poder Judicial, òrgan de govern del Poder Judicial.



- 11.** El caràcter, la composició i l'organització del Tribunal Constitucional.
  
- 12.** Les funcions del Tribunal Constitucional: declaració d'inconstitucionalitat per mitjà dels procediments de recurs, de qüestió i de control previ de tractats internacionals, conflictes de competència que es deriven de l'organització territorial (conflictes positius i negatius de competència entre l'Estat i les comunitats autònomes, o d'aquestes entre si i conflictes en defensa de l'autonomia local) i conflictes d'atribucions entre els òrgans.



# 1. La Corona

## 1.1. La configuració constitucional de la Corona

La Corona<sup>1</sup> és un òrgan constitucional de l'Estat. El rei és el titular de la Corona.

L'anàlisi de la configuració constitucional de la Corona s'ha d'iniciar a partir de dues de les seves característiques fonamentals:

- la Corona és un òrgan constitucional;
- la Corona és una institució amb funcions eminentment simbòliques i representatives de l'Estat.

Una bona comprensió de la Corona requereix que repasseu les pàgines dedicades a la monarquia parlamentària en l'assignatura *Sistema constitucional espanyol*.

### 1.1.1. La Corona és un òrgan constitucional

Els poders i òrgans de l'Estat tenen el seu fonament en la sobirania nacional del poble espanyol, com preveu l'article 1.2 de la Constitució espanyola:

La sobirania nacional resideix en el poble espanyol, del qual emanen els poders de l'Estat.

Article 1.2 de la Constitució espanyola (CE<sup>2</sup>).

La qualificació d'**òrgan constitucional** s'aplica als òrgans públics que són element necessari i indefectible d'un determinat Estat, de manera que la desaparició o transformació intensa d'aquests òrgans implicaria un canvi en l'estructura mateixa de l'Estat.

La rellevància substantiva dels òrgans esmentats té com a efecte que sigui la Constitució la que de manera directa en reguli la configuració, les funcions i les relacions amb altres òrgans.

<sup>(1)</sup>La Corona està regulada en el títol II, articles 56 a 65 de la Constitució.

#### Vegeu també

Connectant-vos a la biblioteca de la UOC, podreu consultar directament els textos de la Constitució espanyola.

#### Vegeu també

Vegeu l'apartat 9 del mòdul "Principis estructurals de la Constitució espanyola" de l'assignatura *Sistema constitucional espanyol*.

<sup>(2)</sup>El significat de les abreviatures i les sigles emprades en aquest mòdul didàctic es troba al glossari.

La Corona compleix tots els requisits per a ser considerada un "òrgan constitucional": és la Constitució la que en regula directament i minuciosament l'estatut orgànic i funcional (art. 56 a 65), i és un òrgan fonamental de l'Estat en tant que qualifica la **forma política** (monarquia parlamentària) i constitueix una de les **institucions de l'estructura substancial de l'Estat** (la més alta instància).

Tan important és afirmar que la **Corona** és un òrgan constitucional com que "únicament" és, i pot ser, un òrgan constitucional en l'Estat constitucional democràtic. Llevat que discutim la sobirania del poble espanyol i la llibertat decisòria de les Corts constituents, la Corona és un "òrgan constituït", que té en la Constitució el fonament últim de la seva existència, de la seva legitimitació i de les seves funcions.

Com qualsevol altre òrgan públic, la Corona ha d'exercir les funcions que expressament li reconeixen la Constitució i les lleis. Per tant, no es poden admetre prerrogatives històriques ni poders de reserva mitjançant els quals es puguin justificar atribucions de la Corona diferents de les que de manera expressa estableix la Constitució. Tampoc no es poden admetre interpretacions que, des d'una preconcepció teòrica del principi democràtic, anul·lin tota incidència funcional de la Corona pel fet de considerar incompatible l'exercici de funcions pròpies amb el caràcter no electiu de l'òrgan i la seva irresponsabilitat absoluta.

### 1.1.2. La Corona és una institució amb funcions simbòliques i representatives de l'Estat

La conciliació de la monarquia amb la democràcia té dues conseqüències importants:

- 1) que monarquia expressa únicament un tipus o modalitat de cap d'Estat;
- 2) que la Corona s'estructura com a òrgan autònom, és a dir, ja no està integrada en el Poder Executiu i no exerceix funcions de govern o de direcció política.

La **constitucionalització de la Corona** com a òrgan autònom clou el procés de separació del cap de l'Estat respecte del Poder Executiu.

La concepció dualista originària d'aquest poder (el rei i el seu govern), que caracteritzava els sistemes parlamentaris monàrquics, principalment a Anglaterra, culmina en la Constitució espanyola amb la **separació entre la Corona i el**



El rei Joan Carles i la reina Sofia.

#### El rei i la transició

La funció que va acomplir el rei Joan Carles com a motor del canvi en la transició democràtica explica i justifica que, en el procés constituent, no es debatés seriosament l'alternativa monarquia-república.

#### Lectura complementària

J.M. Porras Ramírez (1995). *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*. Madrid: Tecnos.

**Poder Executiu**, ara integrat aquest únicament pel Govern i l'Administració, mentre que aquella es converteix en una institució autònoma i general de l'Estat.

La corona es caracteritza per ser hereditària, vitalícia i per situar el rei en una posició d'absoluta irresponsabilitat jurídica i política. Aquests trets la distingeixen de la **presidència republicana** d'un sistema parlamentari, que és electiva, temporal i en què el president, tot i que d'una manera que caldria matisar, està subjecte a responsabilitat política i jurídica.

L'opció monàrquica ha de tenir conseqüències sobre les funcions que exerceix la Corona. La conciliació de la no-electivitat i, singularment, la irresponsabilitat amb el principi democràtic han de marginar el rei del procés d'adopció de decisions polítiques.

Encara que aquest desapoderament de funcions de direcció política també afecta la presidència de la república parlamentària, pot ser que no tingui la mateixa intensitat ja que la presidència de la república, tot i que de manera indirecta i limitada, és una institució representativa i responsable.

La literalitat de l'article 56.1<sup>3</sup> de la Constitució espanyola és poc conciliable amb el que acabem d'argumentar: les funcions que s'atribueix al rei s'acorden més amb un cap d'estat republicà –fins i tot semipresidencial com el francès– que amb un de monàrquic.

<sup>(3)</sup>L'article 56.1 de la CE estableix les funcions del rei.

No obstant això, aquesta impressió es dilueix totalment si s'analitzen les atribucions concretes i pròpies que es reconeixen al rei en l'exercici de les funcions esmentades.

Una interpretació sistemàtica de l'article 56.1 de la Constitució espanyola des dels articles que estableixen les atribucions del rei i la manera d'exercir-les<sup>4</sup> i els que preveuen les competències dels altres poders públics<sup>5</sup> permet concloure que la Constitució configura la Corona com una institució amb funcions simbòliques i representatives.

<sup>(4)</sup>Art. 62, 63 i 64.

<sup>(5)</sup>Art. 66, 97, 117 i 161.

La funció moderadora i arbitral, interpretada des de les atribucions concretes que s'atorguen al rei, només li permeten un acte propi: la **proposta de candidat a president del Govern**<sup>6</sup>. Llevat d'aquest cas concret, la Corona no intervé amb actes jurídics propis en l'exercici de la funció de direcció política.

<sup>(6)</sup>Art. 99.1 CE.

Tot i que després s'analitzaran les funcions del rei, es pot avançar que el constituent regula les funcions de la Corona des de criteris molt atents a les exigències del principi democràtic i, en conseqüència, la desplaça del Poder Executiu i la desapodera de funcions de direcció política.

## 1.2. La successió en la Corona

La Constitució regula la **successió** en la Corona des dels criteris tradicionals de la dinastia i la successió hereditària.

La Corona d'Espanya és hereditària en els successors de S.M. Joan Carles I de Borbó, legítim hereu de la Corona.

Article 57.1 CE.

### 1.2.1. La dinastia històrica

La **dinastia** és la família en la qual es perpetua, a través de l'herència, el títol de rei. La dinastia actual és certament històrica, els seus antecedents es remunten a uns quants segles enrere i la seva permanència en l'Espanya moderna no té altres parèntesis que el regnat d'Amadeu de Savoia, la Primera i la Segona repúbliques i la dictadura franquista.

La instauració de la dinastia tradicional es va efectuar de manera certament singular. El general Franco i les Corts franquistes van decidir nomenar successor en la suprema autoritat de l'Estat, a títol de rei, Joan Carles de Borbó. Joan Carles era membre de la dinastia històrica, però no pas l'hereu legítim segons les normes successòries de la monarquia espanyola. L'hereu legítim era el seu pare, Joan de Borbó i Battemberg, fill del rei Alfons XIII.

Els vicis originals de la instauració no es van resoldre fins que Joan de Borbó va renunciar, el 14 de maig de 1977, als seus drets dinàstics en favor del seu fill Joan Carles. Aquest acte permet al rei adquirir la legitimitat dinàstica, per la qual cosa es converteix en hereu legítim de la dinastia històrica.

La renúncia de Joan de Borbó fa possible que el legislador constituent ja pugui actuar sense problemes successoris, constitucionalitzi el valor històric de la dinastia i que els drets dinàstics corresponguin als successors de Joan Carles I de Borbó.

### 1.2.2. L'ordre successori

Encara que la Constitució no en concreta els membres, d'acord amb la norma que regula el Registre civil de la família reial<sup>7</sup> (RD 2917/1981), aquesta estaria composta pel rei, la seva consort, els ascendents de primer grau, els descendents i el príncep hereu de la Corona.



Joan de Borbó, que va emprar el títol de comte de Barcelona, s'havia ofert com a alternativa democràtica al franquisme.

<sup>(7)</sup>No tots els familiars del rei previstos en l'article 57 de la Constitució espanyola a l'efecte de successió integren la família reial a què fa referència l'article 65.1.

La successió al tron seguirà l'ordre regular de primogenitura i de representació, i serà preferida sempre la línia anterior a les posteriors; en la mateixa línia, el grau més pròxim al més remot; en el mateix grau, l'home a la dona, i en el mateix sexe la persona major a la menor.

Article 57.1 CE.

La Constitució regula la successió legítima amb els criteris tradicionals de la monarquia espanyola. Aquests criteris tenen l'origen en el dret medieval castellà (*Las Siete Partidas*), i des d'aleshores s'han mantingut sense alteracions substantives.

L'ordre successori s'estructura sobre els **principis de primogenitura**, preferència del primer nascut dels descendents del rei, **i de representació**, preferència dels descendents del primogènit, si aquest hagués mort, sobre altres, en la mesura en què representen els drets del premort.

Aquests principis es completen amb les regles següents:

1) Preferència de la línia anterior sobre les posteriors. La línia anterior és la línia recta, que uneix el rei amb els seus fills i néts. Les línies posteriors són les col·laterals (germans, oncles, nebots del rei). Si cal recórrer a les línies col·laterals, es preferirà aquella que procedeixi del parent del rei més pròxim en l'ordre de successió.

2) Dins de la línia, preferència de les generacions anteriors sobre les més joves.

3) Dins d'una mateixa generació o grau, preferència de l'home sobre la dona. Aquest és, sens dubte, un dels punts més criticats en relació amb la Corona.

4) En el mateix grau i sexe, preferència de la persona de més edat sobre la de menys edat.

L. Sánchez Agesta resumeix així aquests **criteris tradicionals de la monarquia espanyola**:

"El Trono se refiere al primogénito y a sus descendientes de padres a hijos y nietos, y así sucesivamente, con preferencia a los hermanos y los sobrinos por razón de línea; las mujeres tienen acceso al Trono siempre que no tengan hermanos varones; la preferencia de línea con derecho a la representación significa que los nietos anteceden, en caso de fallecimiento de sus padres, a los tíos, hermanos del difunto."

L. Sánchez Agesta (1980, pàg. 190).

Malgrat que el sistema fa difícilment imaginable que no hi hagi successor, la Constitució disposa que, en el **supòsit d'extinció** de totes les línies cridades en Dret, les Corts Generals proveiran la successió a la Corona en la forma que més convingui als interessos d'Espanya<sup>8</sup>. Igualment es preveu que qualsevol dubte de fet o de dret que s'esdevingui en l'ordre de successió es resoldrà per mitjà d'una llei orgànica<sup>9</sup>.

### Las Siete Partidas

Alfons X el Savi va dirigir l'elaboració d'aquest codi jurídic, conegut també com a *Las Partidas*, que va ser un instrument important de penetració del dret romà a la península Ibèrica. S'inspiren en les fonts del dret romà i del dret canònic i en els textos dels romanistes i canonistes estrangers.



Una pàgina miniada del codi de *Las Siete Partidas*.

<sup>(8)</sup>Art. 57.3 CE.

<sup>(9)</sup>Art. 57.5 CE.

### 1.2.3. Els supòsits de vacança del tron i l'obertura de la successió

El nomenament d'un nou rei es produeix únicament en dos supòsits:

- la mort del monarca,
- l'abdicació.

L'**abdicació** és el desistiment voluntari del rei a seguir ocupant el càrrec. En tots dos casos s'apliquen les regles de successió al tron.

Precisament, el 2 de juny de 2014 el rei Joan Carles I va anunciar que abdicava la corona i així donava pas a l'actual rei Felip VI. L'abdicació es va fer efectiva mitjançant la Llei orgànica 3/2014, de 19 de juny, la publicació de la qual va causar de manera automàtica que l'actual rei succeís el seu pare, sense perjudici que després, tal com està previst en l'art. 61.1 CE, Felip VI prestés jurament davant les Corts reunides en sessió conjunta i fos proclamat per aquestes.

### 1.2.4. Circumstàncies que no causen l'obertura de la successió

Tot i que és possible que el rei sigui **inhabilitat** per a l'exercici del càrrec (art. 59.2 CE), aquesta circumstància no desencadena un supòsit successori, ja que, tot i inhabilitat, continua sent el rei, si bé les funcions de la Corona les exerceix la Regència (art. 59.1 CE).

La **renúncia**<sup>10</sup> tampoc no és causa de successió. La renúncia únicament provoca una alteració en l'ordre successori.

La Constitució fa referència a dos supòsits que alteren l'ordre successori:

- La renúncia voluntària.
- La celebració de matrimoni contra l'expressa prohibició del rei i de les Corts Generals.

La renúncia és un acte personal i voluntari que afectaria normalment el renunciant i no els seus hereus. Així, Joan de Borbó va renunciar als seus drets en favor del seu fill, l'anterior rei Joan Carles. No obstant, no es pot excloure que una renúncia pugui arribar a vincular també als hereus<sup>11</sup>.

S'ha de considerar que la Constitució estableix que, si el matrimoni dels possibles successors es contrau contra l'expressa prohibició del rei i de les Corts –prohibició que haurà de tenir com a fonament les greus conseqüències del matrimoni en qüestió per als interessos de l'Estat<sup>12</sup> –, el resultat sigui l'**exclusió en la successió a la Corona** del contraent i els seus descendents.

#### La inhabilitació del rei

La inhabilitació del monarca pot respondre a diverses causes; alguns fins i tot hi inclouen la deposició.

<sup>(10)</sup> Qui renuncia és una persona inclosa en la línia successòria, però que no regna.

<sup>(11)</sup> Per exemple, els germans de Joan de Borbó –Alfons i Jaume– havien renunciat als seus drets i als dels seus descendents, per la qual cosa els drets van recaure en Joan.

<sup>(12)</sup> No és, doncs, un límit a la llibertat de matrimoni ni té res a veure amb la derogada Pragmàtica de matrimonis desiguals de Carles III.



## Diferències institucionals

Contràriament al que passa en un règim republicà, en un règim monàrquic, totes les actuacions (no solament les públiques) del rei o de la seva família afecten la institució.

### 1.3. La Regència

El rei és l'únic titular de la Corona i ho és amb caràcter vitalici des que es produeix la mort o l'abdicació del rei anterior.

A més de ser titular de la Corona, l'exercici de la representació simbòlica de l'Estat requereix tenir la majoria d'edat i no estar inhabilitat.

En el cas que es produeixi algun d'aquests dos supòsits, es constitueix amb caràcter temporal la Regència, la qual exercirà, en nom del rei, les funcions del cap d'Estat fins que aquest arribi a la majoria d'edat (18 anys) o superi la causa de la inhabilitació.

#### 1.3.1. Classes de Regència

La Constitució regula les dues classes de Regència següents:

##### a) La Regència legítima o dinàstica

Aquesta Regència es caracteritza perquè és la que s'ha d'establir prioritàriament<sup>13</sup>. És la mateixa Constitució la que fixa les persones que han de ser cridades a ocupar el càrrec de regent, persones que tenen vincles familiars amb el rei difunt o inhabilitat. Les crides a la Regència, que sempre serà unipersonal, varien segons que obeeixi a minoria d'edat o a inhabilitació.

<sup>(13)</sup>Només quan la Regència legítima no es pugui constituir es recorre a l'electiva.

En el supòsit de **minoria d'edat**, l'ordre previst és el següent:

- el consort de la reina difunta o la consort del rei difunt,
- en defecte d'aquestes persones, el parent major d'edat més pròxim en la successió a la Corona<sup>14</sup>.

<sup>(14)</sup>La Regència s'exerceix mentre duri la minoria d'edat del rei.

En el supòsit d'**inhabilitació**, l'ordre és el següent:

- el príncep hereu de la Corona,
- si aquest fos menor, es procedeix de la manera prevista per a la minoria d'edat fins que el príncep hereu arribi a la majoria d'edat.

##### b) La Regència electiva

Ja hem assenyalat que la Regència electiva és subsidiària. Si no hi hagués cap persona a qui correspongués la Regència (legítima), el nomenament el farien les Corts Generals. En aquest supòsit es permet que es compongui d'una, tres o cinc persones.

Per a exercir la Regència caldrà ser espanyol i major d'edat<sup>15</sup>. El regent o regents, els quals tindran tractament d'alta, en prendre possessió del càrrec, que exerciran en nom del rei, prestaran jurament d'exercir les seves funcions fidelment, de guardar i fer guardar la Constitució i les lleis, de respectar els drets dels ciutadans i de les comunitats autònomes, així com el de fidelitat al rei<sup>16</sup>.

<sup>(15)</sup>Art. 59.4 CE.

<sup>(16)</sup>Art. 61 CE.

### 1.3.2. Funcions i extinció de la Regència

Tot i que el regent únicament supleix el rei i no el substitueix, la Regència s'exerceix amb els mateixos poders que la Constitució reconeix al rei<sup>17</sup>.

<sup>(17)</sup>La Regència té totes les atribucions del cap d'Estat.

La Regència s'extingeix, si és per minoria d'edat, quan el rei arriba als 18 anys, i, en el cas de la inhabilitació, quan les Corts reconeguin que ha desaparegut la causa que la provocava.

### 1.4. La Casa del Rei

Com a òrgan constitucional, la Corona necessita una **estructura organico-funcional** que la doti dels mitjans personals i materials per a dur a terme les seves funcions amb autonomia.

La **Casa del Rei** és la denominació que adopta aquest organisme de suport administratiu del rei.

La Casa del Rei és una organització estatal no inserida en cap de les administracions públiques<sup>18</sup>, el règim jurídic de la qual hauria de ser establert per la mateixa Corona. No obstant això, ha estat el Govern, per via de reial decret, el que ha regulat aquest organisme.

Les **dependències de la Casa del Rei** són les següents:

- 1) El Cap de la Casa, del qual depenen tots els serveis.
- 2) La secretaria general, òrgan encapçalat pel secretari general, que actua com a segon cap de la Casa.
- 3) La guàrdia reial i el servei de seguretat.

#### Lectures complementàries

Pel que fa a la regulació de la Casa del Rei, llegiu els reials decrets 1677/1987 i 434/1988.

<sup>(18)</sup>STC 112/1984.

És interessant destacar la publicació en els últims anys d'una part de la distribució interna de l'assignació econòmica anual que rep la Casa del Rei. Es tracta d'una mesura de transparència que és encara més rellevant atès que el control parlamentari d'aquests recursos econòmics ha estat tradicionalment molt difícil de dur a terme, ja que les preguntes que formulaven els parlamentaris en referència a aquest tema no acostumaven a ser ni tan sols admeses a tràmit.

## 1.5. El rei

### 1.5.1. La proclamació del rei

L'accés al tron es produeix automàticament pel fet de la successió. La persona cridada a ser rei segons les normes de successió (art. 57 CE) té un autèntic *ius ad officium* o 'dret a la funció'. El rei ho és en virtut de les normes constitucionals que regulen la successió, condició que únicament perd per mort o per abdicació.

L'accés a l'exercici del càrrec es produeix formalment en l'acte de **proclamació del rei davant les Corts Generals**, reunides en sessió conjunta. La proclamació no és un requisit constitutiu; el rei, convé insistir-hi, ho és pel fet de la successió.

Tampoc no s'ha de reconèixer caràcter constitutiu al **jurament** que acompanya l'acte de proclamació<sup>19</sup>. És una solemnitat prescrita, d'efectes eminentment simbòlics. El caràcter cerimonial del jurament també s'ha de tenir en compte per tal que no se'n pugui deduir cap atribució per al rei: ni és acte constitutiu de la titularitat ni tampoc norma de competència.

### 1.5.2. L'Estatut personal del rei

La persona del Rei és inviolable i no està subjecta a responsabilitat.

Article 56.3 CE.

La inviolabilitat i la irresponsabilitat del rei, juntament amb la successió hereditària i el caràcter vitalici del seu mandat, constitueixen les principals notes qualificadores de la monarquia.

a) La **inviolabilitat** de la persona del rei expressa que el dret no pot actuar sobre la seva persona, que no està subjecte a la coerció jurídica de l'Estat. Convé fer notar que la inviolabilitat es refereix a la persona i no a la institució; sobre aquesta última pot actuar el **poble espanyol** a través del procediment de reforma constitucional<sup>20</sup>.



Joan Carles de Borbó fou proclamat rei d'Espanya per les Corts Generals el 22 de novembre de 1975.

<sup>(19)</sup>Art. 61.1 CE.

<sup>(20)</sup>La monarquia pot desaparèixer mitjançant la reforma de la Constitució (art. 168), però caldria preguntar-se si davant d'això estaríem en presència d'un nou Estat i una nova constitució.

b) La **irresponsabilitat** expressa que el rei no respon pels seus actes, ja siguin polítics o de caràcter exclusivament personal. Els seus actes no estan subjectes ni a control politicoinstitucional ni a control jurisdiccional. La irresponsabilitat total de la persona no exclou la responsabilitat patrimonial del rei en qüestions de dret privat, si bé caldrà actuar –a fi de mantenir la imatge d'irresponsabilitat– contra la Casa del Rei i contra el cap de la Casa del Rei, i no pas contra el rei.

### 1.5.3. Les funcions del rei

*La ràtio última de la monarquia moderna és la seva funció simbòlica.*

H. Kelsen

L'article 56.1 de la Constitució espanyola fa una configuració general de les funcions del rei en què s'atén, de manera coherent, a les funcions que compleix la Corona com a òrgan que simbolitza la unitat i la permanència de l'Estat i com a òrgan que integra i qualifica la forma de govern. Tot respectant la literalitat de l'article és possible, doncs, ordenar-ne les funcions en tres blocs: **simbòliques, moderadores i arbitrals**.

El mateix article 56.1 determina que les **atribucions** que desenvolupa el rei en l'exercici de les funcions esmentades són les que fixen expressament la Constitució i les lleis. En altres paraules, en el compliment de les seves funcions, el rei únicament pot i ha de fer el que de manera expressa li atribueix el dret. Aquesta funció d'atribució competencial la fa la Constitució en els articles 62 i 63.

Encara que en aquest moment pugui semblar sobrer, cal recordar que les funcions del rei i les seves atribucions concretes han de ser interpretades –singularment per a delimitar la intervenció que té el rei en la determinació del contingut dels actes que afecten les seves atribucions– a partir de la forma d'Estat i de govern. D'acord amb les nostres formes d'Estat i de Govern, s'evidencia que, amb l'excepció de la **funció arbitral** –i concretament pel que fa a l'atribució de proposar el candidat a president del Govern–, el contingut de l'acte és sempre determinat per un altre òrgan estatal, que és l'òrgan al qual correspon la titularitat de la potestat legislativa, executiva o judicial.

La intervenció del rei, quan el dret l'exigeix, és imprescindible: en depèn l'existència de l'acte, però és un requisit autònom que no incideix en absolut en el contingut de l'acte i en el control d'aquest.

D'acord amb aquestes pautes podem avançar que les atribucions del rei s'estructuren des de la consideració de la Corona com a òrgan que simbolitza la unitat de l'Estat comunitat i de l'Estat aparell i, en conseqüència, les seves atribucions seran declaratives o merament relacionals.

L'únic acte de rellevància política el contingut del qual determina lliurement el rei, almenys jurídicament, és el **dret de proposar el candidat a president del Govern**.

A continuació s'indiquen les atribucions del rei en cada un dels àmbits funcionals:

### 1) Funcions simbòliques

Totes les atribucions del rei en aquest àmbit tenen com a característica comuna que el seu contingut està absolutament delimitat amb independència de la voluntat reial. Això no vol dir, com destaca L. López Guerra, que es tracti de qüestions en què la intervenció del rei sigui irrelevant; la intervenció d'aquest formalitza simbòlicament que cada acte d'un òrgan estatal és un acte de l'Estat.

#### **Exemples de la funció declarativa dels actes estatals**

Són exemples de la funció declarativa de la naturalesa estatal dels actes els següents:

- Sancionar i promulgar les lleis (art. 62a CE).
- Expedir els decrets acordats pel Consell de Ministres, conferir els llocs de treball civils i militars i concedir honors i distincions (art. 62f CE).
- Exercir el dret de gràcia (art. 62i CE).

La mateixa naturalesa té la intervenció reial en els nomenaments següents:

- Vocals del Consell General del Poder Judicial (art. 122.3 CE).
- President del Tribunal Suprem (art. 123.2 CE).
- Fiscal general de l'Estat (art. 124.4 CE).
- Magistrats del Tribunal Constitucional (art. 159.1 CE).
- President del Tribunal Constitucional (art. 160 CE).

El rei simbolitza la unitat de la comunitat política cap a l'exterior i cap a l'interior:

a) Les seves atribucions simbòliques en el pla internacional són les següents:

- Acreditar els ambaixadors i altres representants diplomàtics<sup>21</sup>.

<sup>(21)</sup>Art. 63.1 CE.

- Manifestar el consentiment de l'Estat per obligar-se internacionalment per mitjà de tractats<sup>22</sup>.
- Declarar la guerra i fer la pau<sup>23</sup>.
- A aquestes funcions cal afegir que el rei assumeix la més alta representació de l'Estat espanyol en les relacions internacionals, especialment amb les nacions de la seva comunitat històrica.

(22) Art. 63.2 CE.

(23) Art. 63.3 CE.

**b) Les atribucions en el vessant intern** de simbolitzar la unitat són les següents:

- Declarar que la justícia s'administra en nom del rei<sup>24</sup>.
- Atribuir-li l'alt patronatge de les reials acadèmies<sup>25</sup>.
- Atribuir-li el comandament suprem de les Forces Armades<sup>26</sup>.
- Nomenar els presidents de les comunitats autònomes<sup>27</sup> i que, sobre la base del nomenament dels presidents d'aquestes comunitats, les lleis autonòmiques les promulgui el president de cada comunitat en nom del rei<sup>28</sup>.

(24) Art. 117.1 CE.

(25) Art. 62j CE.

(26) Art. 62h CE.

(27) Art. 152.1 CE.

(28) Punt que ha estat incorporat pels estatuts d'autonomia, llevat del basc.

## 2) Funcions moderadores

Moderar implica literalment temperar, ajustar o evitar l'excés. És un terme que s'incorpora al llenguatge polític constitucional amb la teoria de B. Constant sobre el "poder neutre" del rei, sobre la base del qual es justificava que se li atribuïssin poders efectius en el nomenament i la separació dels membres del Govern, en la dissolució del Parlament, en el vet de les lleis aprovades pel Parlament o en el nomenament de senadors.

Aquesta concepció de la funció moderadora, que engloba poders polítics propis del rei i potestats arbitrals en sentit estricte, no és aplicable a la regulació de la Corona en la Constitució.

No obstant això, la funció es manté, cosa que obliga a determinar-ne, des d'una interpretació sistemàtica, el contingut material i a valorar la intervenció del rei en l'activitat moderadora.

La determinació dels actes integrats dins la funció moderadora es pot fer atenent al contingut que tenia originàriament<sup>29</sup>: engloba els actes que afecten la creació i la fi del mandat dels òrgans de direcció política de l'Estat (Govern i Parlament) i els efectes conseqüents que puguin tenir sobre l'electorat (convocatòria d'eleccions).

(29) En aquests actes s'atribuïa al rei una funció relacional, de coordinació o de mediació.

Avui, la **valoració de la intervenció reial** s'ha de fer des dels principis constitucionals que ordenen la forma d'Estat (democràcia) i la forma de govern (sistema parlamentari): harmonitzant tots dos principis s'ha de concloure que són actes el contingut dels quals està determinat exclusivament pels òrgans titulars de la funció de direcció política (Govern i Parlament) i que, en conseqüència, estan configurats des de la intervenció règia com a actes d'obligat compliment. La intervenció reial és necessària, insubstituïble, però obligada, és a dir, sense cap marge de discrecionalitat nom del rei<sup>30</sup> jurídica.

<sup>(30)</sup>Aquest és l'abast que es dona a la funció moderadora en la Constitució espanyola.

En l'exercici d'aquesta funció moderadora, el rei té les **atribucions** següents:

- Convocar i dissoldre les Corts Generals i convocar eleccions<sup>31</sup>.
- Convocar a referèndum<sup>32</sup>.
- Nomenar i posar fi a les funcions del president del Govern<sup>33</sup>.
- Nomenar i remoure els membres del Govern a proposta del president<sup>34</sup>.

<sup>(31)</sup>Art. 62b CE.

<sup>(32)</sup>Art. 62c CE.

<sup>(33)</sup>Art. 62d CE.

<sup>(34)</sup>Art. 62e CE.

La configuració jurídica de tals atribucions no exclou, i aquest és el contingut substantiu de la funció moderadora, que el rei col·labori amb la seva autoritat, si més no des de la seva vinculació a la Constitució, en el funcionament<sup>35</sup> normal del sistema parlamentari de govern a través de les **capacitats d'animar, advertir i ser consultat**, que s'han de considerar pròpies de la Corona en un sistema parlamentari.

<sup>(35)</sup>Aquest és el sentit últim de mantenir les atribucions relacionals del rei, tot i que aparentment siguin nul·les, en ser configurades jurídicament com a actes de compliment obligat.

<sup>(36)</sup>Art. 62g.

Encara que de manera expressa la Constitució únicament regula el dret del rei a ser informat dels assumptes d'Estat i a presidir, a aquest efecte, les sessions del Consell de Ministres quan ho cregui oportú, a petició del president del Govern<sup>36</sup>, no s'ha d'oblidar que la funció moderadora també pot actuar:

- a) En els **despatxos ordinaris** que el rei manté amb el president del Govern.
- b) En les seves relacions amb les **institucions de l'Estat**, ja sigui en moments formalitzats –firma i referendament– o no formalitzats (intervenció règia en actes institucionals).

### 3) Atribucions arbitralis

L'única atribució arbitral en sentit estricte reconeguda al rei és el dret de proposar el candidat a president del Govern (art. 62d i 99.1 CE). Aquest és l'únic acte polític el contingut del qual és determinat discrecionalment pel rei.

#### L'únic acte arbitral atribuït al rei

Proposar el candidat a president del Govern és un acte constitucional propi del rei tot i que la responsabilitat que se'n deriva es trasllada al que referenda, en aquest cas el president del Congrés dels Diputats.

Es tracta de l'**únic acte arbitral del rei** i no és possible, en la regulació actual, donar un abast més ampli d'atribucions a aquesta funció. Una altra cosa és que es pugui admetre l'existència d'altres actes propis, però que no es legitimarien en la funció arbitral sinó en necessitats excepcionals que justifiquin que el rei supleixi la impossibilitat d'actuar dels òrgans que en tenen l'atribució (fets del 23-II-1981), o en l'autonomia organitzativa de la Casa del Rei i en l'autonomia en la gestió del pressupost de la Corona, que li reconeix l'article 65 de la Constitució.

#### Els fets del 23-F

Després de l'assalt del tinent coronel Tejero al Congrés dels Diputats, el rei Joan Carles va tenir una actitud inequívoca i decisòria per a aconseguir dissuadir alguns dels elements que encara dubtaven a afegir-se a l'intent de cop d'estat.



### 1.5.4. El referendament dels actes del rei

#### 1) La naturalesa jurídica del referendament

Els **actes del rei** seran sempre referendats de la manera prevista en l'article 64 de la Constitució espanyola, requisit sense el qual no tindran validesa llevat del que disposa l'article 65.2 de la Constitució.

En contra del que pugui semblar, el **referendament** en la Constitució no és l'instrument jurídic per a garantir la irresponsabilitat del rei: el rei és inviolable i irresponsable *ope constitutione*<sup>37</sup>.

<sup>(37)</sup>Art. 56.3 CE.



El que fa el referendament és obrir la possibilitat que els actes del rei puguin ser controlats; a partir del referendament el que referenda es converteix en responsable de la intervenció reial en l'acte en qüestió.

Com diu el Tribunal Constitucional, el referendament és un institut autònom en el procés de formació dels actes en què intervé el rei. És, també, un requisit formal necessari, del qual es desprèn la validesa jurídica dels actes en què el rei participa. Com diu la Constitució, no tenen validesa sense el referendament.

El referendament fa referència a tota la intervenció règia en l'acte, però únicament a aquesta intervenció.

Per tant, des d'aquesta concepció no té rellevància jurídica fer distincions segons la incidència que el rei i el que referenda tenen en la determinació del contingut de l'acte.

Això no ens pot fer oblidar que la relació entre el rei i el que referenda és políticament diferent en els casos següents:

a) Davant un acte el contingut del qual l'ha determinat un tercer<sup>38</sup>.

b) Davant un acte elaborat pel que referenda<sup>39</sup>.

c) Davant un acte el contingut del qual depèn del rei<sup>40</sup>.

## 2) L'objecte del referendament

El referendament té per objecte totes les actuacions públiques del rei.

Les úniques excepcions a aquest criteri universal són les que expressament disposa la Constitució: els actes que faci per a la distribució de la quantitat global que rep per al sosteniment de la seva família i de la Casa del Rei<sup>41</sup> i per al nomenament dels membres civils i militars d'aquesta última<sup>42</sup>.

La necessitat de referendament s'ha d'estendre a tots els actes del rei que puguin tenir rellevància politicoinstitucional<sup>43</sup>, i fins i tot a alguns actes aparentment personalíssims (designació testamentària del tutor del rei menor d'edat).

## 3) La forma del referendament

a) La **forma típica del referendament** és l'expressa i escrita, és a dir, la contrasignatura del que referenda situada en el document al costat de la del rei.

### Responsabilitat de la intervenció reial

La responsabilitat deriva exclusivament del referendament i, en conseqüència, únicament pot afectar el que referenda.

<sup>(38)</sup>La sanció de les lleis aprovades pel Parlament.

<sup>(39)</sup>Nomenament dels ministres pel president del Govern.

<sup>(40)</sup>Proposta del candidat a president del Govern.

<sup>(41)</sup>Art. 65.1 CE.

<sup>(42)</sup>Art. 56.3 i 65.2 CE.

<sup>(43)</sup>Aquesta és la lògica que s'ha imposat en sotmetre a referendament els nomenaments previstos en l'article 65.2 CE (el cap i el secretari general de la Casa del Rei).

<sup>(44)</sup>Entrevistes i discursos en viatges oficials, recepcions diplomàtiques i cerimònies.

b) Una **forma no documental de referendament exprés** és la presència dels ministres al costat de la Corona en els actes públics i de protocol<sup>44</sup>.

c) Les formes anteriors es complementen amb el **referendament presumpte**, és a dir, amb la presumpció que el Govern cobreix, amb la seva responsabilitat, l'actuació del rei; se'n presumeix la concurrència, llevat del cas que el Govern mostri públicament la discrepància amb l'actuació règia. La responsabilitat, en aquests casos, s'entén assumida pel ministre que tingui una relació competencial més pròxima a l'acte.

#### 4) El que referenda

La Constitució preveu que els actes del rei seran referendats per les persones següents:

- El president del Govern.
- Els ministres competents.
- El president del Congrés dels Diputats en els supòsits concrets previstos en l'article 99: referendament de la proposta de candidat al nomenament de president del Govern i dissolució automàtica de les Corts Generals relacionada amb el procediment d'investidura no culminat en dos mesos des de la primera votació.

El Tribunal Constitucional ha interpretat que els titulars del referendament són exclusivament els previstos en l'article 64 de la Constitució espanyola, sense que sigui possible delegar-lo ni estendre'n la titularitat a altres òrgans<sup>45</sup>.

<sup>(45)</sup>STC 16/1984, 5/87 i 7/87.

## 2. Les Corts Generals

### 2.1. La configuració constitucional de les Corts Generals

Les Corts Generals representen el poble espanyol i són formades pel Congrés dels Diputats i el Senat.

Article 66.1 CE.

Seguint una tradició antiga el Parlament espanyol adopta el nom de Corts Generals. Les característiques principals de la configuració constitucional del Parlament són les següents:

- les Corts Generals són un òrgan constitucional de l'Estat;
- les Corts representen el poble espanyol;
- les Corts són bicamerals (Congrés dels Diputats i Senat).

#### 2.1.1. Les Corts Generals són un òrgan constitucional

La consideració de les Corts Generals com a òrgan constitucional requereix algunes precisions:

a) L'aplicació del concepte a les Corts té un vessant més profund de limitació que de garantia del seu Estatut orgànic o funcional. Amb relació a les Corts, pretén posar de manifest la **subordinació** o **subjecció** d'aquestes a la Constitució, mentre que amb relació a altres òrgans exerceix una **funció de garantia** de l'àmbit material constitucionalitzat enfront de la intervenció del legislador i actua, per tant, com a expressió de la subjecció del legislador als drets fonamentals i a la separació orgànica i funcional de poders.

b) En segon lloc, i tot i que s'hagi d'admetre que la posició de tots els òrgans constitucionals és equiordenada des del paràmetre de la vinculació a la Constitució, convé no oblidar que la naturalesa de les Corts Generals és diferent de la dels altres òrgans constitucionals.

Les Corts tenen una posició d'indiscutible preeminència institucional que es fonamenta en el fet que són l'òrgan suprem de representació directa del poble. D'això es deriva la importància singular de la llei com l'instrument polític i jurídic suprem per a l'exercici del poder (sempre d'acord amb la Constitució).

#### Lectura complementària

J. Solé Tura; M. A. Aparicio (1984). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos.

c) En tercer lloc, també l'autonomia orgànica i funcional de les Corts té una naturalesa, un abast i unes garanties diferents dels de la resta d'òrgans constitucionals. El millor reflex d'aquesta singularitat és el Reglament parlamentari.

Els **reglaments parlamentaris** són normes jurídiques primàries i necessàries que expressen la voluntat autònoma de les cambres amb la finalitat de regular-ne l'organització, el funcionament i l'exercici de les atribucions en els àmbits materials que la Constitució preveu (M.A. Aparicio).

La relació directa, o primària, entre la Constitució i el Reglament és una diferència qualitativa entre aquest reglament i els dels altres òrgans constitucionals. El Reglament parlamentari desenvolupa la Constitució en els àmbits que aquesta li reserva amb caràcter general en l'article 72.1 i de manera concreta en altres preceptes.

El Reglament parlamentari, elaborat per cada cambra i aprovat per majoria absoluta, és una norma jurídica amb valor de llei (art. 161.1a CE i 27.2 LOTC). La relació d'aquest reglament amb les lleis i les normes amb força de llei s'estructura des del principi de competència. A això hem d'afegir que la intensitat de l'autonomia parlamentària és superior a la de la resta d'òrgans. Bona prova en són els punts següents:

- La declaració de la inviolabilitat de les Corts i la seva protecció penal<sup>46</sup>.
- Les prerrogatives que es reconeixen als parlamentaris<sup>47</sup>.
- L'autonomia pressupostària, que es concreta en el fet que les Corts aproven i executen lliurement el seu pressupost<sup>48</sup>.

Cal sostenir que tots els actes de les cambres –com a actes d'un poder públic– han d'estar subjectes a **control**.

Una altra cosa és la naturalesa del control, que no necessàriament ha de ser jurisdiccional, i que aquest últim s'hagi de residenciar, excepte en el que fa referència al personal administratiu de les cambres, al Tribunal Constitucional.

#### El Reglament parlamentari i les lleis

El Reglament parlamentari, en la mesura en què concreta o desenvolupa els preceptes constitucionals que regulen el procediment legislatiu, s'integra en el cànon o paràmetre de la constitucionalitat formal de les lleis (STC 99/1987).

<sup>(46)</sup>Art. 66.3 CE.

<sup>(47)</sup>Art. 71 CE.

<sup>(48)</sup>Art. 72.1 CE.

## 2.1.2. Les Corts són l'òrgan suprem de representació del poble espanyol

L'article 66 de la Constitució espanyola atribueix naturalesa representativa a les Corts Generals: "representen el poble espanyol".

Les Corts no són l'únic òrgan de naturalesa representativa però sí que són les que concentren institucionalment la representació política directa del poble espanyol: les Corts actuen pel poble espanyol en totes les funcions que la Constitució els atribueix.

El caràcter representatiu de les Corts té conseqüències pel que fa a la composició, l'organització i el funcionament:

1) Pel que fa a la **composició**, la representació del poble només serà legítima si aquest participa en l'elecció dels seus representants per mitjà del sufragi universal, igual i lliure.

La participació directa del poble no pot ser suplantada, però pot ser complementada –singularment en casos de bicameralisme– amb un altre tipus de representacions, com ara la de les entitats territorials que integren l'Estat.

2) Quant a l'**organització**, cal assenyalar que l'estructuració orgànica de les Corts ha de permetre integrar el pluralisme reflectit en els resultats electorals. Els efectes principals d'aquesta integració són els següents:

- el dret dels parlamentaris d'un mateix partit a constituir-se en grup parlamentari,
- la garantia que tots els òrgans parlamentaris integrin en la seva composició tots els grups representats al Parlament.

3) Pel que fa referència al **funcionament**, també ha de respectar la imatge plural de la representació. Encara que el criteri que s'adopti per a decidir sigui el de la majoria numèrica, i que aquesta decisió sigui la voluntat de l'òrgan, cal garantir que tots els grups parlamentaris i també els parlamentaris individualment<sup>49</sup> puguin presentar iniciatives i intervenir en la deliberació i la decisió de tots els actes del Parlament.

### Sistema electoral espanyol

En aquest punt hi ha grans discrepàncies avui dia a causa de la sobrerepresentació o subrepresentació d'algunes províncies en el sistema electoral vigent actualment a Espanya.

<sup>(49)</sup>Sense oblidar que el parlamentarisme actual és un parlamentarisme de grups.

## 2.1.3. Les Corts són bicamerals

La Constitució estableix que les Corts Generals estan formades pel Congrés dels Diputats i el Senat. La caracterització del bicameralisme espanyol s'ha de fer atenent dos paràmetres:

- el de la **composició**, per a constatar si hi ha diferències o no en els criteris representatius;
- el de les **funcions de cada cambra**, per a valorar si hi ha especialització funcional o no entre les dues cambres i si es troben o no en una posició equiordenada.

a) L'**opció del constituent pel bicameralisme** no és únicament un pur reflex de continuïsmes, sinó que també respon a la voluntat de complementar i de moderar la representació democràtica o popular directa del Congrés dels Diputats.

La **configuració constitucional del Senat** posa de manifest que totes les raons que hem assenyalat –continuïsmes, complement i moderació– són presents en la regulació de la composició.

El resultat havia de ser necessàriament que, segons els criteris de representació, el Senat combinés elements de lògica territorial pura<sup>50</sup> amb elements que tendissin a afavorir la representació de les províncies menys poblades o rurals en detriment de les més poblades i dels grans nuclis urbans en igualar, pel que fa a la representació, totes les províncies peninsulars<sup>51</sup>.

Cal destacar que, tot i que l'article 69.1 caracteritza el Senat com a "cambra de representació territorial", el nombre de senadors elegits per les províncies és sensiblement superior al que designen les comunitats autònomes: els primers són 208, mentre que els designats –segons el criteri de l'article 69.5 de la Constitució– són un per comunitat autònoma i un altre per cada milió d'habitants.

L'anterior regla fa que el nombre de senadors de procedència autonòmica variï de legislatura en legislatura tal com ho faci la població. Deixant de banda la primera legislatura, on només Catalunya i País Basc estaven en disposició de nomenar senadors (7 la primera i 3 la segona), el nombre de senadors escollits pels Parlaments autonòmics ha anat augmentant paulatinament des dels 46 a la segona legislatura fins els 58 de la X legislatura (iniciada l'any 2011).

Tot i que la configuració d'una institució no té per què respondre a preconcepcions teòriques i sigui molt difícil coincidir en allò que s'ha d'entendre per representació territorial, és fàcil concloure que la **composició actual del Senat** no garanteix de manera suficient i eficaç la representació de les comunitats autònomes com a tals a les Corts Generals.

#### El restaurament del bicameralisme

El bicameralisme va ser restaurat per la Llei per a la reforma política, sota la qual es desenvolupà el procés constituent.

<sup>(50)</sup>Un nombre determinat de senadors és designat per les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

<sup>(51)</sup>Quatre senadors per província.

A més, els criteris utilitzats per a designar els 208 senadors electius no tenen altra virtualitat complementària de la representació del Congrés dels Diputats que la de privilegiar la posició de les províncies menys poblades.

Davant aquesta situació no ha de sorprendre que la **composició del Senat** hagi estat objecte de dures crítiques i que de manera quasi unànime es defensi la necessitat de reformar-la a fi de potenciar la **representació de les comunitats autònomes**.

b) Les cambres estan igualades pel que fa a l'Estatut orgànic, els períodes de sessions, els diversos aspectes de l'autonomia parlamentària, els privilegis col·lectius, els privilegis dels parlamentaris i les regles d'organització i de funcionament.

Les **diferències entre les cambres** s'exterioritzen en les funcions que la Constitució els atribueix.

El bicameralisme espanyol és asimètric perquè hi ha atribucions pròpies d'una cambra en les quals l'altra no intervé. Si exceptuem el que afecta l'article 155.1 de la Constitució espanyola, la asimetria afavoreix el Congrés dels Diputats.

### Exemples

La asimetria afavoreix el Congrés perquè és l'únic organisme que intervé en els casos següents:

- la investidura del president del Govern,
- la moció de censura,
- la qüestió de confiança,
- el control dels decrets llei,
- els estats excepcionals,
- l'autorització per a celebrar un referèndum consultiu.

Les **desigualtats entre les cambres** es manifesten així mateix en les funcions que exerceixen de manera compartida.

La principal expressió del que diem es troba en la **funció legislativa**, en què es posa en relleu que la funció del Senat és la de cambra de segona lectura i que les diferències que pugui introduir –per mitjà del vet o d'esmenes– quant al projecte que li remet el Congrés acaben sent resoltes per la Cambra Baixa sense la posterior intervenció del Senat.

La desigualtat afecta també les **matèries relacionades amb l'Estat de les autonomies**, encara que en alguns supòsits<sup>52</sup> es matisi amb criteris favorables a potenciar la participació decisòria del Senat.

(52) Són els supòsits previstos en els articles 74.2 o 155.1 CE.

La subordinació funcional del Senat –unida a la no-especialització, ni tècnica ni funcional– i la manca de diferenciació política<sup>53</sup> en la composició fa raonable plantejar-se'n la **reforma** i que sigui el mateix Senat qui la impulsi.

(53) La no-diferenciació política ha estat afavorida per la coincidència, fins ara, de les eleccions a les dues cambres.

Fins al moment, però, l'únic que s'ha aconseguit ha estat potenciar molt lleugerament la representació autonòmica tot creant la Comissió General de les Comunitats Autònomes dins del Senat, o afavorint la intervenció dels governs autonòmics en l'activitat del Senat, mesures de caire més aviat simbòlic que no han variat en res la naturalesa i els problemes de la cambra, que, per a constituir-se realment com a cambra de representació territorial, necessitaria una reforma constitucional prèvia del mode d'elecció i les funcions del Senat.

Aquesta reforma, per més que va ser objecte d'estudi per part del Govern de J. L. Rodríguez Zapatero l'any 2004 (amb la finalitat no només de reformar el Senat, sinó també d'establir la igualtat entre home i dona en la successió a la Corona, introduir el nom de les comunitats autònomes en el títol VIII i recollir la pertinença a la UE) va ser finalment abandonada pel propi Govern davant la impossibilitat d'aconseguir un mínim quòrum entre les forces polítiques.

#### La proposta de reforma de 2004

Es d'interès la consulta de l'informe del Consell d'Estat de 16 de febrer de 2006, que analitza la proposta governamental de 2004 i tracta entre altres qüestions de la reforma del Senat, i és accessible a través de la pàgina web del propi Consell.

## 2.2. La composició de les cambres

### 2.2.1. El Congrés dels Diputats

La Constitució preveu en l'article 68 el marc del sistema electoral del Congrés dels Diputats. Aquesta normativa és desenvolupada per la Llei orgànica 5/1985, de règim electoral general (LOREG).

Segons la Constitució, el Congrés tindrà un mínim de 300 diputats i un màxim de 400, i serà la llei electoral la que en concreti el nombre, que està fixat en 350; xifra que es manté des de les eleccions del juny de 1977.

Les **circumscripcions electorals** són les províncies i les ciutats de Ceuta i Melilla. Sobre la distribució dels escons entre les circumscripcions, la Constitució estableix el següent:

a) Les poblacions de Ceuta i Melilla estaran representades cadascuna per un diputat.



b) La llei electoral distribuirà el nombre total de diputats, assignarà una representació mínima inicial a cada circumscripció i distribuirà els altres en proporció amb la població.

D'acord amb aquestes pautes, l'article 162 de la LOREG fixa els criteris per a la **distribució dels escons al Congrés**<sup>54</sup> de la manera següent:

- 1) El Congrés està format per 350 diputats.
- 2) A cada província correspon un mínim inicial de dos diputats. Les poblacions de Ceuta i Melilla estan representades cada una per un diputat.
- 3) Els 248 diputats restants es distribueixen entre les províncies en proporció a la població, d'acord amb el procediment següent:
  - a) S'obté una quota de repartiment resultant de dividir per dos-cents quaranta-vuit la xifra total de la població de dret de les províncies peninsulars i insulars.
  - b) S'adjudiquen a cada província tants diputats com resultin, en nombres sencers, de dividir la xifra de la població de dret de la província per la quota de repartiment.
  - c) La resta de diputats s'assignen a raó d'un a cada una de les províncies el quocient de les quals, obtingut d'acord amb el que preveu l'apartat anterior, tingui una funció decimal major.
- 4) El decret de convocatòria ha d'especificar el nombre de diputats que s'haurà d'escollir en cada circumscripció.

La **fórmula electoral** establerta en la LOREG és la representació proporcional variant d'Hondt.

El nombre elevat de circumscripcions (50) devalua els efectes de la proporcionalitat, en favor de criteris majoritaris, a totes les províncies que escullen menys de set diputats.

D'acord amb l'article 163 de la LOREG l'**atribució d'escons en cada circumscripció** segueix les regles següents:

- a) No es tenen en compte les candidatures que no hagin obtingut, almenys, el 3% dels vots vàlids emesos en la circumscripció.
- b) S'ordenen de major a menor, en una columna, les xifres de vots obtinguts per la resta de candidatures.

<sup>(54)</sup> És d'interès, sobre el sistema electoral del Senat i les propostes que s'han anat fent, l'informe del Consell d'Estat sobre les propostes de modificació del règim electoral, de 24 de febrer de 2009, disponible a la pàgina web de l'esmentat Consell.

#### Els grans partits i el sistema d'Hondt

El sistema d'Hondt, variant del sistema de càlcul electoral dit de representació proporcional aproximada, afavoreix els grans partits.



El Palau de les Corts espanyoles a Madrid és actualment la seu del Congrés dels Diputats.

c) Es divideix el nombre de vots obtinguts per cada candidatura per 1, 2, 3, etc. fins a un nombre igual al d'escons de cada circumscripció i es fa un quadre de quocients.

d) Els escons de cada circumscripció s'atribueixen a les candidatures que obtinguin quocients més alts en el quadre atenent un ordre decreixent.

e) Els escons corresponents a cada candidatura s'adjudiquen als candidats que hi estan inclosos per l'ordre en què apareguin a les llistes.

Les **candidatures** són llistes completes, ordenades, tancades i bloquejades. En conseqüència, la selecció dels candidats la fa el **promotor de la llista** (partits polítics, coalicions o agrupacions electorals). L'elector únicament pot mostrar preferència per una candidatura, però no pas fer la seva pròpia llista barrejant candidats de llistes diferents ni expressar preferència entre els candidats d'una mateixa llista.



Les llistes tancades de les candidatures no permeten la tria personal de l'elector de candidats de diverses llistes.

### 2.2.2. El Senat

La Constitució regula la composició del Senat en l'article 69. Com hem indicat abans, la composició és dual: d'una banda, els senadors d'elecció directa; de l'altra, els senadors designats per les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

#### 1) Els senadors d'elecció directa

Els senadors d'elecció directa són, en total, 208 i, segons els criteris que fixa el mateix article 69 de la Constitució, queden distribuïts de la manera següent:

- a) A cada província peninsular s'escolliran quatre senadors (188).
- b) Tres a cada una de les illes grans –Gran Canària, Mallorca i Tenerife– i un a cada una de les illes o agrupacions següents: Eivissa-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote i la Palma (16).
- c) Les ciutats de Ceuta i Melilla escolliran cada una dos senadors (4).

El **sistema de distribució d'escons al Senat** comporta dues conseqüències importants pel que fa a la representació:

- La primera, que s'igualin totes les províncies sense atendre a la població (Sòria, amb un cens electoral de 95.258 ciutadans, s'equipara a Madrid, amb 6.458.684, en les eleccions de 2011).

#### Vegeu també

Vegeu subapartat 2.1.3 d'aquest mòdul.

- La segona es refereix a l'àmbit territorial de les comunitats autònomes (per exemple, Castella-Lleó escull 36 senadors mentre que, tenint un pes demogràfic més gran, Madrid n'escull únicament 4).

La Constitució no fixa la **fórmula electoral** i deixa a la llei electoral l'opció per un model proporcional o un de majoritari. La llei electoral actual preveu un **sistema majoritari** amb vot limitat en les circumscripcions que elegeixen 4 o 3 senadors.

En l'article 166 de la LOREG s'estableixen les **regles** següents:

- Els electors poden donar el vot a un màxim de tres candidats en les circumscripcions provincials peninsulars, dos a Gran Canària, Mallorca, Tenerife, Ceuta i Melilla, i un en les restants circumscripcions insulars.
- Serán proclamats electes els candidats que obtinguin un nombre més alt de vots fins a complementar el de senadors assignats a la circumscripció.

Les llistes són obertes. L'elector pot votar qui vulgui de la llista i també candidats de llistes diferents.



El saló del Senat a Madrid.

#### Observació

Fixeu-vos en els efectes de la fórmula majoritària amb vot limitat.

## 2) Els senadors de designació autonòmica

Com ja hem assenyalat, la Constitució acull la representació territorial autonòmica de la manera següent:

Les Comunitats Autònomes designaran a més un Senador i encara un altre per cada milió d'habitants del seu territori respectiu. La designació correspondrà a l'Assemblea legislativa o, si no n'hi havia, a l'òrgan col·legiat superior de la Comunitat Autònoma, d'acord amb el que estableixin els Estatuts, que asseguraran, en qualsevol cas, la representació proporcional adequada.

Article 69.5 CE.

Aquests senadors tenen el mateix Estatut parlamentari i exerceixen les mateixes funcions que els d'elecció directa. Sovint el seu mandat es vincula a la durada de la legislatura de la comunitat autònoma que els hagi designat, però això no té per què passar sempre, i una comunitat pot decidir, per exemple, que el mandat d'aquests senadors coincideixi amb el dels senadors d'elecció directa.

#### El nombre de senadors

El nombre total de senadors de designació autonòmica és molt inferior al de senadors d'elecció directa.

Els senadors són designats pels **membres del Parlament autonòmic**. Els llocs assignats es distribueixen de manera proporcional entre els diversos grups parlamentaris en funció de la força numèrica que tinguin. En uns casos és la mesa la que, aplicant la regla de Hondt, fa una proposta que ha de ser ratificada

<sup>(55)</sup> És el criteri que s'utilitza a Catalunya per a designar els senadors que li corresponen.

pel ple del Parlament autonòmic<sup>55</sup>; en altres, els grups proposen candidats i els parlamentaris voten. Es pot donar el cas que la papereta només contingui un nom.

## 2.3. L'Estatut dels parlamentaris

### 2.3.1. Adquisició, pèrdua i suspensió de la condició de parlamentari

#### 1) Adquisició de la condició de parlamentari

L'elecció és un element substancial o requisit indispensable per a adquirir la condició de parlamentari, però no és suficient per a poder exercir les funcions i gaudir dels drets i les prerrogatives del càrrec.

L'adquisició de la condició plena per part del parlamentari electe requereix el compliment dels **requisits** següents:

a) En primer lloc, la **presentació de la credencial** expedida per la junta electoral que l'acredita com a parlamentari electe.

El control de la validesa de les credencials<sup>56</sup> correspon als òrgans jurisdiccionals, i en concret, a la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem.

<sup>(56)</sup>Art. 70.2 CE i 109 a 117 LO-REG.

b) En segon lloc, la **declaració d'activitats i de béns** a l'efecte de controlar que el parlamentari no incorri en causes d'incompatibilitat. El judici sobre la concurrència o no d'incompatibilitats, que té per objecte assegurar que el parlamentari no es vegi interferit en el desenvolupament de les seves funcions per l'exercici de cap altra funció, correspon al ple de la cambra a proposta de la comissió competent<sup>57</sup>.

<sup>(57)</sup>La Comissió de l'Estatut dels Diputats i la d'Incompatibilitats en el Senat.

Les causes d'inelegibilitat i incompatibilitat estan previstes en la Constitució espanyola i en la Llei orgànica del règim electoral general<sup>58</sup>.

<sup>(58)</sup>Art. 70.1 CE i art. 155 a 160 LOREG.

c) El tercer requisit, l'**obligació de prestar promesa o jurament de la Constitució**, no està previst en aquesta norma; l'han establert els reglaments parlamentaris<sup>59</sup> i la LOREG<sup>60</sup>. La legitimitat d'aquest requisit ha estat ratificada pel Tribunal Constitucional en diverses sentències que afectaven parlamentaris d'Herri Batasuna. El Tribunal ha establert que l'acatament no significa adhesió ideològica a la Constitució per part de qui acata, ni que aquest hagi d'estar d'acord en tot amb la norma fonamental, sinó que és merament una manifestació de respecte a la Constitució<sup>61</sup>.

<sup>(59)</sup>Art. 20.3 RCD i 11 i 12 RS.

<sup>(60)</sup>Art. 108.8.

<sup>(61)</sup>STC 101/83.

L'incompliment de la promesa o jurament de la Constitució no priva de la condició de parlamentari, sinó únicament de l'exercici de les funcions pròpies de tal condició i, correlativament, dels drets i les prerrogatives annexos.

## 2) Pèrdua de la condició de parlamentari

La condició de parlamentari només es perd quan concorre una de les causes següents:

- L'acabament del mandat, en expirar el termini o per dissolució anticipada de la cambra, llevat del cas dels membres de la Diputació Permanent, que ho continuen sent fins que es constitueix la nova cambra.
- La decisió judicial ferma que anul·li l'elecció o la proclamació d'un parlamentari.
- Mort, renúncia o incapacitació declarada judicialment.

## 3) Suspensió de la condició de parlamentari

La suspensió de la condició de parlamentari procedirà per raons disciplinàries, quan contravingui reiteradament la disciplina parlamentària, i ha de ser acordada pel ple de la cambra.

També procedirà quan un parlamentari sigui objecte d'acte de processament i es trobi en situació de presó preventiva, així com quan sigui condemnat per sentència ferma a la pena d'inhabilitació per exercir càrrec públic.

### 2.3.2. La prohibició de mandat imperatiu

Els parlamentaris representen tot el poble i no solament els electors que els han escollit. El parlamentari representa l'interès general i no els interessos particulars dels electors de la seva circumscripció.

A fi que pugui dur a terme amb llibertat la seva funció, un cop escollit el parlamentari s'independitza dels seus electors, els quals no poden revocar-lo ni donar-li instruccions: el mandat és lliure.

Els membres de les Corts Generals no estaran lligats per mandat imperatiu.

Article 67.2 CE.

La concepció del mandat, originàriament estructurada des de la relació entre parlamentari i electors, ha adquirit més complexitat per la decisiva intervenció dels partits polítics en la relació representativa. El partit polític monopolitza la selecció de candidats, la confecció de les llistes, la campanya electoral i, a través del grup parlamentari, l'activitat dels parlamentaris.

#### La intervenció dels partits

La intervenció dels partits és tan intensa avui dia que es pot afirmar que l'elector vota llistes de partits i no pas parlamentaris concrets.

La situació que acabem de descriure, que reflecteix que avui la democràcia és una democràcia de partits, ha ampliat la **funcionalitat de la prohibició de mandat imperatiu**: no és només una garantia de llibertat i de permanència en el càrrec davant els electors sinó també, i principalment, davant el partit polític i el grup parlamentari. En aquest segon vessant actua com a garantia de la llibertat de consciència del parlamentari i del dret a conservar el càrrec encara que abandoni el partit o en sigui expulsat.

Els partits o coalicions electorals no poden revocar el mandat d'un parlamentari. Jurídicament, la renúncia al càrrec depèn únicament i exclusivament de la lliure voluntat del parlamentari. Per això, en el model espanyol es prohibeix el mandat imperatiu.

### 2.3.3. Les prerrogatives dels parlamentaris

La Constitució espanyola<sup>62</sup> recull les tres prerrogatives següents dels parlamentaris:

<sup>(62)</sup>Art. 71 CE.

- la inviolabilitat,
- la immunitat,
- el fur especial.

Abans de concretar-ne el contingut, convé fer una referència a la funcionalitat d'aquestes prerrogatives, l'objectiu de les quals és garantir l'autonomia i la llibertat del Parlament: assegurar que la formació de la voluntat de les cambres, les deliberacions i els acords es porten a terme i s'adopten amb absoluta llibertat. Per tant no són, prioritàriament, drets personals sinó **garanties funcionals** que tenen com a titulars les cambres. Això justifica que aquestes prerrogatives siguin irrenunciables per als parlamentaris i que només les cambres en puguin disposar, de manera que al parlamentari individual no li correspon sinó un interès legítim.

#### 1) La inviolabilitat

La inviolabilitat impedeix que es pugui instar contra el parlamentari qualsevol procediment sancionador que tingui com a causa les opinions manifestades en l'exercici de la seva funció.

Com diu el Tribunal Constitucional, la inviolabilitat impedeix la punició o sanció de qui estigui protegit per aquesta prerrogativa<sup>63</sup>. L'àmbit de protecció es refereix a les opinions i als vots emesos en actes parlamentaris<sup>64</sup>. D'altra banda, és compatible amb l'exercici de la funció disciplinària dels òrgans de la mateixa cambra.

"La finalitat específica de la inviolabilitat és assegurar, a través de la llibertat d'expressió dels parlamentaris, la lliure formació de la voluntat de l'òrgan legislatiu<sup>65</sup>."

La inviolabilitat és una garantia absoluta; una absoluta sostracció a tota acció judicial. A més, els seus efectes temporals són indefinits en el sentit que el procediment sancionador no podrà ser incoat ni tan sols quan el parlamentari deixi de ser-ho, sempre que la causa del procediment fos l'activitat parlamentària.

## 2) La immunitat

La Constitució<sup>66</sup> disposa que durant el període del seu mandat els diputats i els senadors gaudiran també d'immunitat, i només podran ser detinguts en cas de delictes flagrants. No podran ser inculcats ni processats sense l'autorització prèvia de la cambra respectiva.

Segons indica el Tribunal Constitucional, la immunitat és una prerrogativa de naturalesa formal, un requisit o condició de procedibilitat que protegeix la llibertat personal dels representants populars contra detencions i processos judicials que puguin desembocar en privació de llibertat, amb la finalitat de garantir que a través de tals accions contra els parlamentaris no s'intentin maquinacions polítiques que afectin la composició o el funcionament de les cambres<sup>67</sup>.

Pel que fa a la protecció front a processaments, la immunitat només afecta els **processos penals**, sense que sigui necessària la prèvia autorització en altres tipus de processos, ja que només els penals poden afectar la llibertat del parlamentari. L'àmbit temporal de la immunitat es limita a la **durada del mandat** del parlamentari, de forma que, si no es concedeix l'autorització per a procedir contra el parlamentari, se'l podrà processar quan deixi de ser-ho, sempre i quan els possibles delictes no hagin prescrit ja.

La cambra, a través de la sol·licitud que cursa el Tribunal Suprem –**suplicatori**–, ha d'autoritzar o no de manera motivada i fonamentada el seguiment de les accions judicials contra els parlamentaris. La decisió de les cambres, quant a la denegació o l'autorització del suplicatori, es pot recórrer davant el Tribunal Constitucional<sup>68</sup>.

<sup>(63)</sup>STC 30/1986.

<sup>(64)</sup>STC 51/1985. En parlar d'actes parlamentaris no es vol dir que només s'admetin els actes produïts a l'interior del Parlament: també estan protegits per la inviolabilitat, com a excepció, els actes externs, però que siguin reproducció literal d'un acte prèviament realitzat dintre (STC 243/1988), com per exemple, quan un parlamentari repeteix fora del Parlament unes declaracions que havia fet a la cambra. La resta d'actes no parlamentaris, doncs, no estan coberts per aquesta prerrogativa.

<sup>(65)</sup>STC 243/1988.

<sup>(66)</sup>Art. 71.2 CE.

<sup>(67)</sup>STC 243/1988.

<sup>(68)</sup>STC 90/1985.

Finalment, cal dir que si fos escollida com a parlamentària una persona que ja estigués processada, s'hauria d'obtenir l'esmentada autorització de la cambra per tal de poder continuar amb el procediment judicial.

### 3) El fur especial

L'article 71.3 de la Constitució estableix que en les causes contra diputats i senadors serà competent la Sala Penal del Tribunal Suprem. D'aquesta manera es pretén assegurar que l'òrgan que jutja els parlamentaris tingui les més altes cotes d'independència, imparcialitat i qualificació jurídica.

#### L'inconvenient del fur especial

El fur especial té, però, un efecte negatiu per a l'afectat: li nega el dret a la doble instància i a la revisió de la sentència per part d'un altre tribunal.

### 2.3.4. Altres drets i deures dels parlamentaris

1) Els drets dels parlamentaris són els següents:

- a) Percebre una assignació que serà fixada per les respectives cambres.
- b) Assistir amb veu i vot a les sessions del ple i de les comissions de què formi part. Té dret a formar part, pel cap baix, d'una comissió.
- c) Sol·licitar informació a les administracions públiques.
- d) Exercir les iniciatives parlamentàries, de conformitat amb el que disposen els reglaments de les cambres.

#### Assistència obligatòria

Es pot privar de l'assignació corresponent el parlamentari que deixi d'assistir a les sessions reiteradament.

2) Els deures dels parlamentaris són els següents:

- a) Assistir a les sessions.
- b) Adequar la conducta al reglament, respectar la disciplina parlamentària i no divulgar les actuacions secretes de les cambres.
- c) No fer ús de la condició de parlamentari per a l'exercici d'activitats mercantils, industrials o professionals.
- d) Fer declaració notarial dels béns i ingressos econòmics propis.

### 2.4. Els grups parlamentaris

El parlamentarisme contemporani és un parlamentarisme de grups i no pas d'individus.

La Constitució cita marginalment els grups parlamentaris en l'article 78.1, i són els reglaments del Congrés<sup>69</sup> i del Senat<sup>70</sup> els que els regulen.

<sup>(69)</sup>Art. 23 a 29.

<sup>(70)</sup>Art. 27 a 34.



Tots els parlamentaris han d'estar integrats en un grup parlamentari. L'estructuració dels grups segueix la lògica de les afinitats polítiques, cosa que hauria de conduir a la identitat entre grup polític i grup parlamentari. No obstant això, el dret parlamentari acostuma a requerir un mínim de membres per a permetre crear un **grup propi**, fet que comporta que els parlamentaris d'un grup polític (partit o coalició) que no arriba a aquest nombre de representants s'hagin d'incorporar obligatòriament al **grup mixt**.

Els grups parlamentaris són subjectes del **dret parlamentari**: aquest els configura com a elements del Parlament, com a titulars de funcions i de drets i com a ens subjectes a deures. És el dret parlamentari el que atribueix a les associacions o agrupacions de parlamentaris l'exercici de funcions públiques.

Considerats des del dret parlamentari, els grups parlamentaris són subjectes col·lectius –el diputat o el senador són l'individual– del funcionament del Congrés i del Senat.

### 2.4.1. La formació dels grups parlamentaris

#### a) El Congrés dels Diputats

El Reglament del Congrés fixa un **mínim de quinze diputats** per a constituir un grup. No obstant això, tot i no reunir aquest nombre, també poden constituir un grup els diputats d'una o més d'una formació política que haguessin obtingut un nombre d'escons no inferior a cinc i, almenys, el 15% dels vots corresponents a les circumscripcions en què haguessin presentat candidatura o el 5% dels emesos en el conjunt de la nació<sup>71</sup>.

Es prohibeix que puguin constituir un grup separat els diputats que pertanyin a un mateix partit. Tampoc no el poden formar els diputats que, al temps de les eleccions, pertanyessin a formacions polítiques que no s'haguessin enfrontat davant l'electorat<sup>72</sup>. Aquests últims aspectes reforcen l'imperi dels partits polítics en el parlamentarisme modern.

Els grups es constitueixen dins dels cinc dies següents a la sessió constitutiva del Congrés. Els diputats que no s'hagin integrat voluntàriament en un grup en el termini assenyalat queden incorporats al grup mixt.

Quan el nombre de components d'un grup diferent del mixt es redueixi en el transcurs de la legislatura a un nombre inferior a la meitat del mínim exigít per a la seva constitució, el grup quedarà dissolt i els seus membres passaran a formar part automàticament del grup mixt.

#### b) El Senat

#### Lectura complementària

J.M. Morales Arroyo (1990). *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Madrid: CEC.

#### Voluntarietat de les associacions de parlamentaris

Les associacions o agrupacions de parlamentaris són normalment voluntàries, llevat del grup mixt, que és de configuració reglamentària.

<sup>(71)</sup>Art. 23.1 RCD.

<sup>(72)</sup>Art. 23.2 RCD.



Sessió plenària al Congrés dels Diputats.

El Reglament del Senat disposa que per a formar un grup es necessiten, almenys, 10 senadors.

Els criteris de formació i d'extinció de grups són similars als del Congrés. De la mateixa manera que els grups polítics que no tenen el nombre de representants necessari per a constituir grup propi s'han d'integrar en el grup mixt.

La novetat més rellevant, tot i que no ha tingut gaire eficàcia en el funcionament de la cambra, és que es poden constituir **grups territorials** dins d'un grup parlamentari<sup>73</sup>.

(73) Art. 32, 33, 43 i 85 RS.

#### 2.4.2. Les funcions dels grups parlamentaris

El fet que el grup s'hagi convertit en subjecte de l'activitat parlamentària no és sorprenent ni patològic; és una conseqüència necessària de la democràcia de partits i del protagonisme d'aquests en el procés representatiu.

Des de tal pressupòsit els reglaments parlamentaris estructuren els grups –tant en la composició com en les funcions– de manera que puguin reflectir en la vida de la cambra el paper que tenen els partits en el sistema i la força representativa que els han donat els electors. El Reglament adopta aquesta connexió com a criteri per a la formació de grups, però a partir d'aquest moment és el grup, i no el partit, el que es constitueix en col·lectiu de l'activitat parlamentària.

##### Relacions entre grup i partit

Les relacions entre grup i partit es desenvolupen al marge del dret parlamentari.

El predomini dels grups parlamentaris en el funcionament de les Corts és tan intens que resulta més fàcil dir que són titulars de tot tipus d'iniciativa parlamentària i que intervenen decisivament en la designació dels membres dels òrgans interns de les cambres i en l'ordenació del seu funcionament.

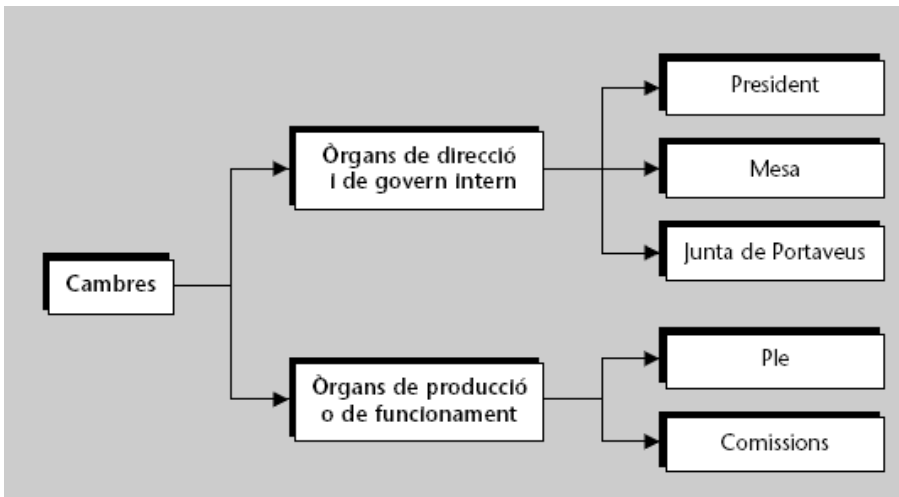
##### Tipologia de la iniciativa parlamentària

La iniciativa parlamentària dels grups pot ser legislativa, de control o d'impuls polític.

Des d'aquest pressupòsit, que únicament té l'excepció de les "preguntes" que pot formular el parlamentari individual, interessa més fer notar que les activitats són monopolitzades pels grups parlamentaris.

#### 2.5. L'organització de les cambres

En el gràfic següent es reflecteix l'organització interna de les cambres:



### 2.5.1. Òrgans de direcció i de govern intern

#### 1) El president

Les cambres elegeixen els respectius presidents<sup>74</sup>. L'elecció es produeix en la sessió constitutiva de la cambra per mitjà de la votació en paperetes, en les que cada parlamentari escriu un sol nom; serà elegit el que tingui el vot favorable de la majoria absoluta dels membres de la cambra acreditats fins al moment de la votació.

(74) Art. 72.2 CE.

Si ningú no obtingués l'esmentada majoria en primera votació, se'n farà una altra entre els diputats o senadors que hagin empatat amb el nombre de vots més elevat o, si no, hagin aconseguit més vots<sup>75</sup>.

(75) Art. 37 RCD i 7 RS.

A més, el president del Congrés assumeix la presidència de les Corts Generals i canalitza la intervenció del rei en el procediment d'investidura del president del Govern<sup>76</sup>.

(76) Art. 99.1 i 5, i 64.1 CE.

Encara que la redacció de la Constitució té un to "presidencial", la regulació que fan els reglaments de les funcions dels presidents mitiga aquest to amb una lògica col·legiada en deixar l'exercici efectiu de gran part de les funcions a la Mesa o a la Junta de Portaveus, òrgans que presideix el president de la cambra.

No obstant això, el president no és únicament un òrgan de coordinació i de representació; té importants atribucions pròpies com ara les següents:

- la direcció dels debats,
- el manteniment de la disciplina i l'ordre en la seu parlamentària,

- fer complir el reglament, interpretar-lo en casos de dubte i substituir-lo en casos d'omissió.

El president pot dictar, amb el vistiplau de la Mesa i de la Junta de Portaveus, resolucions de caràcter general.

## 2) La Mesa

La Mesa de la cambra té la composició següent:

### a) Congrés dels Diputats:

- el president de la cambra,
- quatre vicepresidents,
- quatre secretaris.

### b) Senat:

- el president de la cambra,
- dos vicepresidents,
- quatre secretaris.

Els assisteixen, com a secretari d'actes i assessor tècnic, el lletrat secretari general del Congrés i el lletrat major del Senat, respectivament.

Els **vicepresidents** i els **secretaris** són elegits entre i pels membres de cada cambra mitjançant un sistema majoritari limitat. En el cas dels vicepresidents d'ambdues i dels secretaris del Congrés, cada parlamentari inclou en la seva papereta un únic nom per a vicepresident i per a secretari i seran escollits per ordre successiu, els que obtinguin més vots. En el cas dels secretaris del Senat, les paperetes poden incloure dos noms.

Les **funcions de la Mesa** són les següents:

- Adoptar mesures amb relació a l'organització del treball i el govern intern de la cambra.
- Qualificar els escrits i els documents parlamentaris, així com declarar-ne l'admissibilitat o la inadmissibilitat a tràmit.
- Elaborar el projecte de pressupost de la cambra i el control de l'execució.
- Ordenar les despeses de la cambra.
- Assignar la comissió competent per a conèixer dels assumptes parlamentaris.

- Fixar el calendari d'activitats del ple i de les comissions, prèvia audiència de la Junta de Portaveus.

### 3) La Junta de Portaveus

La Junta de Portaveus és el principal exponent orgànic del parlamentarisme de grups.

La Junta de Portaveus té com a **finalitat genèrica** garantir la participació dels grups, i a través d'aquests, la dels partits polítics, en la programació i l'organització de l'activitat parlamentària. La composició qualificada d'aquest òrgan el fa especialment idoni per al debat polític entre la majoria parlamentària governamental i les minories de l'oposició en tot el que afecta el funcionament del Parlament.

Les **funcions** que exerceix la Junta de Portaveus del Congrés són diferents de les del Senat: mentre que en el Congrés se li atribueixen funcions decisòries i consultives, la del Senat s'estructura exclusivament com a òrgan de deliberació; ha de ser escoltada però el seu criteri no és vinculant.

El Reglament reconeix a la Junta del Congrés una intervenció preceptiva i vinculant en les funcions següents:

- Interpretar el Reglament<sup>77</sup>.
- Fixar l'ordre del dia<sup>78</sup>.
- Assenyalar el nombre de preguntes i distribuir el temps<sup>79</sup>.
- Acordar la celebració de sessions en dies diferents dels previstos<sup>80</sup>.
- Sol·licitar als membres del Govern que compareguin davant el ple o davant les cambres<sup>81</sup>.

#### Composició de la Junta de Portaveus

La Junta de Portaveus està formada pel president de la cambra i el portaveu o cap de cada grup, als quals s'acostuma a afegir una representació del Govern.

<sup>(77)</sup>Art. 32.2 RCD.

<sup>(78)</sup>Art. 67 RCD.

<sup>(79)</sup>Art. 188.2 RCD.

<sup>(80)</sup>Art. 62.2.2 RCD.

<sup>(81)</sup>Art. 20.3.1 RCD.

Al marge d'aquestes funcions n'hi ha moltes altres en què s'estableix que ha de ser escoltada encara que el seu criteri no és vinculant.

Quant a l'abast d'aquestes funcions val a dir que afecten, per exemple:

- a la programació dels treballs,
- a l'organització de debats,
- a la constitució d'altres òrgans parlamentaris,

- a la designació de persones, etc.

En els supòsits en què exerceix atribucions decisòries, la Junta de Portaveus adopta els acords per vot ponderat, de manera que cada portaveu, que és l'únic membre de la Junta amb dret de vot, compta amb tants vots com parlamentaris integren el seu grup.

### 2.5.2. Òrgans de producció o de funcionament

Les cambres funcionen en ple i per comissions<sup>82</sup>; aquests òrgans són els que duen a terme les funcions que desenvolupen les Corts.

<sup>(82)</sup>Art. 75.1 CE.

#### 1) El Ple

El Ple és l'òrgan format per la totalitat de parlamentaris de cada cambra. El dirigeix el president assistit per la Mesa. També tenen seient a la cambra –en el "banc blau"– els membres del Govern, que tenen veu i vot si són parlamentaris electes.



Sala de plens del Congrés dels Diputats

El Ple és, a la vegada, la imatge simbòlica de la cambra i l'òrgan essencial de debat i decisió. La valoració de la posició del ple requereix tenir en compte la funció complementària, i en alguns casos substitutòria, que desenvolupen les comissions de la cambra.

Sense aquesta visió orgànica conjunta –Ple i comissions– és difícil comprendre la posició del Ple en el parlamentarisme actual i, cosa que és més greu, l'exercici de l'activitat parlamentària.

L'abast que han adquirit les funcions parlamentàries fa necessari que les funcions de producció es distribueixin entre el Ple i les comissions.

L'exercici de les funcions parlamentàries s'ordena, en termes generals, reservant al Ple les **atribucions** següents:

a) Amb relació a la funció legislativa: la presa en consideració de les proposicions de llei, la deliberació de les esmenes a la totalitat i l'aprovació dels dictàmens de les comissions<sup>83</sup>.

<sup>(83)</sup>Llevat del cas en què la comissió actuï en seu legislativa plena.

b) El debat anual dels pressupostos generals de l'Estat, en què es fixen les quantitats globals de les seccions.

c) Els debats polítics generals, les activitats de control sobre el Govern i d'impuls polític.

d) Els nomenaments: magistrats del Tribunal Constitucional, vocals del Consell General del Poder Judicial, el Defensor del Poble, vocals del Tribunal de Comptes.

e) Els debats d'investidura, de la qüestió de confiança, de la moció de censura i de convalidació dels decrets llei.

f) L'aprovació d'autoritacions relacionades amb: estats excepcionals, tractats internacionals, conflictes d'atribucions, referèndum, etc.

L'exercici de les funcions esmentades ha de permetre que el Ple sigui la seu on es produeixi el **diàleg polític fonamental** entre el Govern i els grups parlamentaris i des d'on tots els interlocutors comuniquin a l'electorat les seves posicions polítiques sobre els assumptes de què es tracti.

## 2) Les comissions

La **potenciació de la funció de les comissions** és una de les vies que busca el Parlament per a poder exercir amb eficàcia les funcions que li assigna la Constitució. Cada comissió pot constituir un centre de producció de l'activitat parlamentària.

Una de les característiques singulars del parlamentarisme contemporani és la potenciació de les funcions de les comissions parlamentàries: de ser òrgans que preparaven i instruïen el treball del ple han passat a tenir reconegudes, juntament amb les anteriors activitats, funcions pròpies decisòries en l'exercici de la potestat legislativa i d'intervenció en la funció de control del Govern i l'Administració.

Per a garantir que la descentralització funcional en favor de les comissions no transgredeixi el principi representatiu, aquestes en configuren la composició amb el criteri que reproduïx la composició del Ple a escala reduïda. Així doncs, dintre la comissió cada grup parlamentari té un nombre diferent de representants, proporcional al nombre de components del grup en el Ple de la cambra<sup>84</sup>.

<sup>(84)</sup>Art. 40.1 RCD i 51 RS.

El grup parlamentari és qui designa els seus representants en la comissió tenint en compte el nombre que li correspon.

Malgrat que els reglaments no utilitzen criteris uniformes, les comissions es poden classificar en les **categories** següents:

- permanents legislatives,

### Les comissions com a ple reduït

Les comissions, tant per la composició com per l'organització, són un ple reduït.

- permanents no legislatives,
- de legislatura,
- especials.

A més, cal afegir-hi les comissions mixtes del Congrés i el Senat.

Les **comissions permanents** –legislatives o no– es preveuen expressament en els reglaments parlamentaris<sup>85</sup> i són elements estables de l'organització parlamentària:

<sup>(85)</sup>Art. 46 RCD i 49 RS.

a) Les **comissions permanents legislatives** són les que intervenen en el procediment legislatiu (informe de la ponència i dictamen del ple de la comissió); també poden actuar en la seua legislativa plena en el supòsit que el ple els delegui l'aprovació de projectes o proposicions de llei<sup>86</sup>.

<sup>(86)</sup>Art. 75.2 i 3 CE.

### Comissions legislatives

Aquest tipus de comissions estan especialitzades segons la matèria o una àrea material, com per exemple:

- Constitucional.
- Assumptes exteriors.
- Justícia.
- Defensa.
- Cultura.
- Pressupostos.

Dins les comissions legislatives destaca per la seua singularitat –tant en relació amb la composició com amb les funcions– la **Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat**, que té el doble de membres que la resta de comissions de la cambra, i poden participar en els seus debats senadors que no siguin membres de la Comissió i representants dels governs central i autonòmic (per això tenen un caràcter *sui generis*).

#### La Comissió General de les Comunitats Autònomes del Senat

La Comissió General de les Comunitats Autònomes funciona amb una subcomissió permanent, integrada per la mesa i els portaveus de la comissió, i exerceix funcions legislatives i no legislatives.

b) Les **comissions permanents no legislatives** tenen l'àmbit comú d'incidència següent:

- L'organització interna de la cambra.
- L'Estatut del parlamentari.
- El dret de petició dels ciutadans.

Les comissions no legislatives que es preveuen en el Reglament del Congrés són, entre d'altres, les següents:

- La del Reglament.
- La de l'Estatut dels diputats.



- La de peticions.

En el Senat, aquest tipus de comissions són, entre d'altres, les següents:

- La del Reglament.
- La d'incompatibilitats.
- La de suplicatoris.
- La de peticions.
- La d'assumptes iberoamericans.

c) El Ple de la cambra crea amb caràcter permanent les **comissions de legislatura** mentre dura aquesta<sup>87</sup>.

<sup>(87)</sup>Art. 50 RCD.

d) Les **comissions especials** són les que es creen per acord del Ple de la cambra per a un assumpte concret. Dins d'aquestes comissions hi ha les d'investigació sobre qualsevol assumpte d'interès públic.

Cal afegir a les comissions anteriors previstes en els reglaments parlamentaris les comissions parlamentàries que es poden crear *ex lege*, com ara el cas de la Comissió per a les Relacions amb el Defensor del Poble, establerta en la Llei orgànica 3/1981, del Defensor del Poble.

## 2.6. El funcionament de les cambres

### 2.6.1. La durada de la legislatura

La legislatura és el període de temps per al qual s'elegeixen les cambres. Tant el Congrés com el Senat s'elegeixen per quatre anys<sup>88</sup>.

<sup>(88)</sup>Art. 68.4 i 69.6 CE.

La legislatura, per tant, dura quatre anys, que es compten des del dia en què se celebren les eleccions. La durada pot ser menor si es decreta la dissolució anticipada, com a conseqüència de dissolució discrecional<sup>89</sup> o bé automàtica<sup>90</sup>. Aquest és un aspecte singular, ja que en molts altres països es considera que la legislatura comença un dia diferent del de l'elecció, en el qual les autoritats comencen el seu període d'exercici.

<sup>(89)</sup>Art. 115 CE.

<sup>(90)</sup>Art. 168 CE.

Malgrat que no s'estableixi de manera expressa, cal interpretar que hi ha un supòsit de pròrroga si coincideix la fi de la legislatura amb la vigència d'un estat excepcional<sup>91</sup>.

<sup>(91)</sup>Art. 116.5 CE.

L'activitat parlamentària que obre la legislatura és la **sessió de constitució de la cambra**, que se celebra segons el que fixa el Reial decret de convocatòria de les eleccions.

El principal efecte del **final de la legislatura** és la caducitat dels treballs parlamentaris en curs, excepte els que ha de conèixer la Diputació Permanent<sup>92</sup> i les iniciatives legislatives popular o autonòmica.

Tot i que la **caducitat** sigui la conseqüència habitual, la nova cambra pot recuperar els treballs de l'anterior a través d'una resolució de la presidència.

### 2.6.2. Els períodes de sessions

Els períodes de sessions són l'espai de temps, dins la legislatura, en què poden tenir lloc, vàlidament i ordinàriament, les reunions de les cambres.

La Constitució estableix en l'article 73.1 que les cambres s'han de reunir anualment en els dos períodes ordinaris de sessions següents:

- a) De setembre a desembre.
- b) De febrer a juny.

Les cambres poden celebrar també sessions extraordinàries, que es convoquen per a tractar un fet especialment transcendent que no es pugui ajornar. El president ha de convocar la sessió extraordinària si la sol·liciten el Govern, la Diputació Permanent o la majoria absoluta dels membres de la cambra. Aquestes sessions s'han de convocar sobre un ordre del dia determinat i es clausuren un cop s'han esgotat les matèries que l'integren<sup>93</sup>.

### 2.6.3. La convocatòria de les cambres

Les reunions de parlamentaris que se celebrin sense convocatòria reglamentària no vincularan les cambres i no podran exercir les funcions d'aquestes ni ostentar-ne els privilegis<sup>94</sup>.

El president de la cambra és qui ha de convocar el ple i, d'altra banda, els presidents respectius convoquen les comissions<sup>95</sup>.



L'obertura solemne de la legislatura se celebra en una sessió conjunta de les cambres, en què el rei dirigeix un missatge als parlamentaris.

<sup>(92)</sup>Art. 207 RCD i disp. ad. 1a RS.

<sup>(93)</sup>Art. 73.2 CE.

<sup>(94)</sup>Art. 67.3 CE.

<sup>(95)</sup>Art. 42 i 54 RCD; 37.2 i 61 RS.

<sup>(96)</sup>Art. 67.1 RCD.

<sup>(97)</sup>Art. 71.1 RS.

Cal que la convocatòria inclogui un **ordre del dia**, és a dir, la relació de matèries que s'han de tractar en les sessions. El president del Congrés fixa l'ordre del dia del Ple del Congrés d'acord amb la Junta de Portaveus<sup>96</sup> i el del Senat fixa l'ordre del dia del Ple del Senat d'acord amb la Mesa i un cop ha escoltat la Junta de Portaveus<sup>97</sup>.

La Constitució estableix que l'ordre del dia ha de respectar que hi hagi un temps mínim setmanal per a plantejar interpel·lacions i preguntes al Govern<sup>98</sup> i atorga prioritat als projectes de llei en relació amb les proposicions de llei<sup>99</sup>.

(98) Art. 111 CE.

(99) Art. 89.1 CE.

Els reglaments preveuen la possibilitat de modificar la convocatòria, d'incloure un punt nou en l'ordre del dia o donar-li prioritat, per a adaptar-la a les contingències polítiques o per raons d'urgència<sup>100</sup>.

(100) Art. 67.3 i 4, i 68 RCD; 71 RS.

#### 2.6.4. La publicitat de les sessions

El **principi de publicitat** és consubstancial amb l'activitat parlamentària. La publicitat del debat i de les votacions és una exigència del principi representatiu i actua com a element de legitimació de la cambra davant l'electorat.

La regulació que els reglaments fan de la publicitat és diferent en les sessions del ple que en les comissions. En el ple, el principi general és la publicitat de les sessions, llevat l'acord contrari de cada cambra, que s'adopta per majoria absoluta o d'acord amb el reglament<sup>101</sup>.

(101) Art. 80 CE; 63 RCD; 72 RS.

En les sessions de les comissions, la publicitat és restringida i hi poden assistir els representants acreditats dels mitjans de comunicació. Hi poden haver també sessions secretes de les comissions<sup>102</sup>. Els diaris de les sessions de les cambres i els butlletins oficials publiquen els debats de les sessions, els textos i els documents<sup>103</sup>.

(102) Art. 64 RCD; 75 RS.

(103) Art. 95 a 98 RCD; 190 i 191 RS.

#### 2.6.5. El debat

La democràcia és un sistema de diàlegs. El **debat públic** és la forma usual de treball dels parlaments, que s'ha d'estructurar per a permetre un equilibri satisfactori entre la llibertat d'intervenció i la necessitat que el Parlament compleixi amb eficàcia i efectivitat les seves funcions.

Els reglaments del Congrés i el Senat ordenen els debats a partir de criteris efectius, les **característiques** més essencials dels quals són les següents:

a) Es pren com a subjectes del debat els grups parlamentaris i no els parlamentaris individuals.

b) Es limiten els torns d'intervenció de la manera següent:

- Ordinàriament, un a favor i un en contra, a conseqüència dels quals s'admeten torns de rectificació i rèplica i al·lusions.
- En els debats de totalitat o de singularitat, un a favor i un en contra, i torns de posicionament de tots els grups parlamentaris.

c) Es fixa la duració màxima dels torns.

d) Es possibilita que el Govern intervingui sempre que ho sol·liciti.

#### Durada dels torns d'intervenció

El president de la cambra, que dirigeix els debats, pot, d'acord amb la mesa, acordar el tancament quan cregui que l'assumpte ja s'ha debatut prou.

### 2.6.6. L'adopció d'acords

Per a adoptar acords cal que les cambres comptin amb l'assistència de la majoria dels seus membres<sup>104</sup>. L'obertura de la sessió no requereix un quòrum d'assistència, el qual actua únicament per a adoptar acords mitjançant votacions. La regla general de decisió és la **majoria simple**<sup>105</sup>.

(104) Art. 79.1 CE.

(105) El nombre de vots a favor ha de ser superior al de vots en contra, i les abstencions són irrellevants.

Hi ha supòsits concrets que requereixen **majories qualificades**. Aquestes majories, tret que s'estableixi expressament un altre criteri, es quantifiquen sobre el nombre de membres de dret de la cambra. És el que succeeix amb la **majoria absoluta**, que requereix el vot favorable de més de la meitat dels membres de dret de la cambra, o bé el que passa amb altres supòsits, en què es requereix majoria amb les tres cinquenes parts o les dues terceres parts.

Les cambres utilitzen diferents **formes de votació**. Les votacions, ordinàriament, són públiques i, excepcionalment, són secretes. La **votació pública per crida**, que fa possible individualitzar de manera més clara la posició de cada parlamentari, s'usa preceptivament en els casos següents:

- La votació d'investidura.
- La qüestió de confiança.
- La moció de censura.



Les votacions públiques adopten diferents formes: electrònica; aixecant-se successivament del seu escó per manifestar l'aprovació, el rebuig o l'abstenció; assentiment; per crida.

## 2.7. La Diputació Permanent

La Diputació Permanent és l'òrgan que garanteix la continuïtat de les cambres en els períodes entre sessions o quan ha cessat el seu mandat, perquè ha finalitzat la legislatura o s'han dissolt anticipadament.

L'article 78.1 de la Constitució estableix que en cada cambra hi ha d'haver una diputació permanent, que ha d'estar presidida pel president de la cambra i integrada per un mínim de vint-i-un membres, que representen els grups parlamentaris en proporció a la seva presència numèrica en la cambra.

Els reglaments no fixen el nombre de components, únicament estableixen l'òrgan que l'ha de determinar<sup>106</sup>.

Els components de la Diputació Permanent mantenen la condició de diputat o senador. Per tant, tenen tots els drets i les prerrogatives de l'Estatut del parlamentari.

Les funcions de la Diputació Permanent varien si es tracta de períodes entre sessions (vacances parlamentàries) o de la dissolució de les cambres.

En **períodes entre sessions**, s'encarrega de sol·licitar la convocatòria de la sessió extraordinària del Ple de la Cambra. En **període de dissolució**, la Diputació del Congrés a més de fer-se càrrec de la competència genèrica de vetllar pels poders de les cambres, que implica l'exercici del que és estrictament indispensable per a garantir-los, assumeix els poders de les cambres per a validar o derogar els decrets llei i autoritzar la declaració o la pròrroga d'un estat excepcional<sup>107</sup>.

Les diputacions continuen exercint les seves funcions fins que es constitueixen les noves Corts Generals. Quan la cambra corresponent es reuneix, la Diputació Permanent li comunica els assumptes tractats i les decisions preses<sup>108</sup>.

## 2.8. L'activitat conjunta de les cambres

Tot i que la manera ordinària de funcionar de les cambres és la separació, hi ha previsions constitucionals que en requereixen la intervenció conjunta, la qual adopta les dues formes següents:

- Les sessions conjuntes de les cambres o sessions de les Corts Generals.
- Les comissions mixtes del Congrés i el Senat.

### Designació dels membres de la Diputació Permanent

Els membres de la Diputació Permanent es designen així que es constitueix la cambra.

<sup>(106)</sup>Art. 51.1 RCD i 45.1 RS.

<sup>(107)</sup>Art. 78.2 CE.

<sup>(108)</sup>Art. 78.3 i 4 CE.

### 2.8.1. Les sessions conjuntes de les cambres

L'article 74.1 de la Constitució espanyola estableix que les cambres s'han de reunir en sessió conjunta per tal d'exercir les competències no legislatives que el títol II ("De la Corona") atribueix expressament a les **Corts Generals** en els següents supòsits:

- Proveir en la successió a la Corona, quan s'esgoten totes les línies cridades en dret<sup>109</sup>.
- Prohibir contreure matrimoni a persones amb dret a la successió<sup>110</sup>.
- Apreciar la incapacitat del rei<sup>111</sup>.
- Nomenar regència electiva<sup>112</sup>.
- Nomenar el tutor del rei<sup>113</sup>.
- Prendre jurament al rei en proclamar-lo<sup>114</sup>.
- Prendre jurament al príncep hereu i al regent o regents<sup>115</sup>.

Així mateix, se celebren sessions conjuntes amb finalitats rituals, simbòliques o representatives, com ara l'inici de la legislatura amb l'assistència del rei o la visita de caps d'estat estrangers.

### 2.8.2. Les comissions mixtes

La Constitució estableix determinats supòsits<sup>116</sup> en els quals és preceptiva la creació d'una comissió de composició paritària de diputats i senadors.

Les facultats de les comissions mixtes no són decisòries, és a dir, tenen una funció merament d'instrucció o de proposta. La decisió correspon, per separat, a cadascuna de les cambres.

També estableix que les cambres poden nomenar comissions conjuntes d'investigació sobre qualsevol assumpte d'interès públic<sup>117</sup>.

A més, cal dir també que, per l'article 2 de la Llei orgànica 3/1981, del Defensor del Poble, ha estat creada una comissió mixta encarregada de relacionar-se amb el Defensor del Poble.

#### Els membres de les sessions conjuntes

El president del Congrés dels Diputats presideix les sessions conjuntes, i tots els diputats i els senadors són membres de dret.

<sup>(109)</sup>Art. 57.3 CE.

<sup>(110)</sup>Art. 57.4 CE.

<sup>(111)</sup>Art. 59.2 CE.

<sup>(112)</sup>Art. 59.3 CE.

<sup>(113)</sup>Art. 60.1 CE.

<sup>(114)</sup>Art. 61.1 CE.

<sup>(115)</sup>Art. 61.2 CE.

<sup>(116)</sup>Art. 74.2 i 167.1 CE.

<sup>(117)</sup>Art. 76.1 CE.

## 2.9. Les funcions de les Corts Generals

La Constitució espanyola estableix el següent:

Les Corts Generals exerceixen la potestat legislativa de l'Estat, n'aproven els pressupostos, controlen l'acció del Govern i tenen les altres competències que els atribueixi la Constitució.

Article 66.2 CE.

Les funcions principals de les Corts són les següents:

- La funció legislativa.
- La funció pressupostària.
- La funció de control del Govern.
- La funció d'impuls polític.
- Les altres funcions que la Constitució estableixi.

### 2.9.1. La funció legislativa

La funció més important de les Corts Generals és elaborar lleis.

En la tradició constitucional europea la llei té, des de les revolucions burgeses del segle XVIII, el paper més important per a l'exercici del poder i és l'expressió suprema de la política interna d'un país.

La potestat legislativa de les Corts Generals està decisivament matisada, tant pel que fa al seu abast com a la seva naturalesa jurídica, pels fets següents:

#### a) L'existència de parlaments autonòmics

Les Corts Generals són un dels poders legislatius de l'Estat, però no l'únic; els titulars de la potestat legislativa són les Corts Generals i els parlaments autonòmics.

És evident que la **potestat legislativa del parlament autonòmic** i que l'Estatut li atribueix sobre determinades matèries té un efecte que limita la potestat legislativa de les Corts. Amb això es vol remarcar que aquesta limitació no afecta tan sols l'eficàcia directa de la llei de Corts en el territori de la comunitat,

sinó que també pot tenir com a efecte que les Corts no puguin legislar sobre les matèries, la legislació de les quals és competència exclusiva de les comunitats autònomes. Aquest mateix aspecte es presenta als règims federals.

### b) L'atribució del Govern de dictar normes amb rang de llei

Aquesta potestat del Govern, sobretot pel que fa als decrets llei, ja que el decret legislatiu no trenca la lògica de la potestat en actuar des d'una llei de Corts, pot significar una suplència, almenys temporal, del legislador per part del Govern. Ens trobem en un escenari que trenca una cotilla que de vegades erròniament es vol transmetre i que es basa a afirmar, seguint Montesquieu, que només els parlaments tenen facultats legislatives. Avui dia el dret modern sobrepassa aquest model.

L'ús que els governs a Espanya fan del decret llei permet que se'n parli com d'un fenomen habitual, encara que realment els seus supòsits d'habilitació s'haurien d'interpretar de manera restrictiva. En canvi, el seu ús no ha deixat de créixer, especialment en èpoques de crisi econòmica.

#### L'ús dels decrets llei

El Govern del president Rajoy ha expedit vint i nou decrets llei en el primer any del seu mandat.

### c) La subjecció de la llei de Corts a la Constitució i als estatuts d'autonomia

Si són poc qüestionables la subordinació jeràrquica de la llei a la Constitució i la vinculació del legislador a les decisions del Tribunal Constitucional, que controlen la inconstitucionalitat de la llei, també ho és que l'Estatut, en les matèries que li són reservades per la Constitució, preval sobre les restants lleis de les Corts. En canvi, quan per exemple una matèria és reservada a una altra llei estatal (per exemple la regulació del Poder Judicial a la LOPJ) l'Estatut podrà contenir previsions en aquesta matèria, però que no seran eficaces mentre la norma estatal que té al seu favor la reserva no les faci seves incorporant-les al seu text (STC 31/2010).

#### La llei de Corts i els estatuts d'autonomia

Els estatuts són indisponibles per a la potestat legislativa de les Corts Generals en el sentit que per modificar-los caldrà seguir un procediment que no més pot iniciar el Parlament autonòmic.

La configuració de la potestat legislativa de les Corts s'acaba de perfilar si s'afegeix l'efecte directe i la prevalença en l'aplicació que té el **dret comunitari europeu** sobre el dret estatal (d'acord amb les decisions del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees).

Aquest conjunt de circumstàncies, que delimiten la potestat de les Corts, no són més que simples efectes, o efectes necessaris, del principi de constitucionalitat, del principi autonòmic i de la integració espanyola a la Unió Europea. L'únic element patològic, o almenys l'ús que se'n fa, és el decret llei.



## 2.9.2. La funció pressupostària

L'article 66.2 de la Constitució espanyola atribueix a les Corts Generals l'**aprovació dels pressupostos de l'Estat** com a activitat diferenciada de l'exercici de la potestat legislativa.

Encara que l'aprovació dels pressupostos és formalment una activitat legislativa, és a dir, n'és una especialitat, hi ha raons de pes per a justificar-ne el tractament autònom (encara que sempre recordant el marc legislatiu).

Algunes d'aquestes raons afecten el procediment, perquè les diferències en relació amb altres lleis són notables; altres, però, afecten l'entitat política de la matèria, ja que, tenint en compte que els pressupostos es poden considerar com l'expressió comptable del programa polític anual del Govern, el rebuig parlamentari dels pressupostos, és a dir, la seva devolució al Govern, és una manera tàcita d'expressar la censura al Govern.

La Constitució en regula el procediment en l'article 134. Els reglaments parlamentaris ho concreten en els articles 148 a 151 del Reglament del Senat i 133 i 134 del Reglament del Congrés dels Diputats. Els trets més singulars dels pressupostos en relació amb el **procediment legislatiu ordinari** són els següents:

- La iniciativa correspon exclusivament al Govern: el Govern elabora el projecte, i la intervenció de les Corts es limita a l'examen, l'esmena i l'aprovació.
- Té preferència en la tramitació respecte als altres treballs parlamentaris; la preferència és coherent amb el caràcter anual del pressupost, per això s'ha convingut que han d'entrar al Congrés abans de l'1 d'octubre.
- Si els pressupostos no s'aproven abans del primer dia de l'exercici econòmic corresponent, es consideren automàticament prorrogats els de l'exercici anterior fins a l'aprovació dels nous. Aquesta ficció jurídica té l'origen en el dret alemany de la segona meitat del segle XIX.
- La primera lectura, debat de totalitat, és efectuada pel Ple i s'hi fixen les quanties globals dels estats dels pressupostos, que, posteriorment, no es poden modificar.
- Limitacions al dret d'esmena: les esmenes per a augmentar la despesa han de proposar abaixar la mateixa quantitat en una altra partida de la mateixa secció del projecte de llei de pressupostos a la qual pertanyi la partida on es proposa gastar més; les que comportin disminució d'ingressos requeriran la conformitat del Govern per a la seva tramitació.

- Finalment, un cop aprovats els pressupostos, tota proposició de llei o esmena que pretengui alterar les despeses o els ingressos que s'hi han fixat requerirà la conformitat del Govern per a la seva tramitació.

La conclusió, des de la intervenció parlamentària, no pot ser gaire positiva perquè el raonable predomini del Govern no justifica la **intensitat de les restriccions al dret d'esmena**.

Juntament amb la llei de pressupostos acostuma a aprovar-se l'anomenada "llei d'acompanyament", que no constitueix exercici de la funció pressupostària i que és una llei amb un contingut heterogeni que reforma una pluralitat d'altres lleis. És una pràctica que ha estat molt criticada, perquè denota una tècnica legislativa molt deficient i dificulta tant el debat pels propis parlamentaris, com l'adequat coneixement del que es fa per part de la ciutadania. El TC, però, tot i reconèixer les mancances de la tècnica esmentada, ha dit que no és inconstitucional: vegeu les SSTC 136 i 176/2001.

### 2.9.3. La funció de control de l'acció del Govern

El control sobre els governants és un dels principis essencials d'un sistema democràtic.

El **control parlamentari** és un tipus de control polític que s'exerceix a iniciativa dels parlamentaris, o els grups, en la seu del Parlament i a través d'instruments previstos en la Constitució i en els reglaments parlamentaris.

Tots els sistemes democràtics atribueixen al Parlament la funció d'inspeccionar, fiscalitzar o verificar l'acció del Govern. Això té l'origen en el sistema de *checks and balances* anglès. El que tenen d'específic els sistemes parlamentaris, quan tenen com a suport qualificador la intervenció del Parlament en la formació i la permanència del Govern, és que hi ha uns controls concrets que permeten exigir **responsabilitat política** al Govern i imposar-li, si escau, la sanció del seu cessament.

Si es pretén mantenir una noció unitària de control, que incorpori el que és comú i el que és específic d'un sistema parlamentari, cal distingir-hi els dos tipus de control següents:

- control d'inspecció,
- control de responsabilitat o control-sanció.

El control d'exigència de responsabilitat política i els seus instruments d'actuació (moció de censura i qüestió de confiança) es tracten detalladament en l'apartat "Les relacions entre les Corts Generals i el Govern".

#### Vegeu també

Vegeu l'apartat 4 d'aquest mòdul didàctic.

Ara només es fa referència al control d'inspecció i als instruments més característics per portar-lo a terme. Encara que teòricament la **iniciativa del control** correspon, segons els instruments, als parlamentaris i als grups parlamentaris, la realitat parlamentària mostra que són els parlamentaris i els grups de l'oposició els que adopten les iniciatives de control. És més, la **funció principal de l'oposició** és controlar el Govern, és a dir, la majoria parlamentària-governamental, amb el benentès que, alhora que critica i fiscalitza, també presenta davant l'electorat les seves opcions polítiques i intenta incidir en l'orientació política del Govern.

Abans de descriure els instruments més característics de l'exercici de la funció, cal remarcar que un dels elements que incideixen en l'efectivitat del control és que el Parlament i els parlamentaris tinguin garantit l'accés a la **informació sobre l'actuació del Govern**.

La importància de la informació es reflecteix en el fet que la Constitució estableix que les cambres i les seves comissions poden demanar, a través dels seus presidents, la informació i l'ajuda que els calgui del Govern i dels seus departaments i de qualsevol autoritats de l'Estat i de les comunitats autònomes<sup>118</sup>.

<sup>(118)</sup> Art. 109 CE.

La connexió entre control i informació és tan intensa que els instruments que s'exposen en els epígrafs següents des del vessant de control es poden considerar també instruments d'informació:

#### 1) Les preguntes

El Govern, i cadascun dels seus membres, estan sotmesos a les preguntes que els formulin davant les cambres<sup>119</sup>. La regulació de les preguntes es fa en els articles 185 a 190 del Reglament del Congrés dels Diputats i 160 a 169 del Reglament del Senat.

<sup>(119)</sup> Art. 111 CE.

Les característiques principals de la **regulació de les preguntes** són les següents:

- Que estiguin formulades pels diputats o pels senadors per escrit.
- Que vagin dirigides al Govern o a algun dels seus membres.
- Que la mesa de la cambra en controli la tramitació.

#### Les preguntes escrites

Les preguntes escrites se solen dedicar a qüestions que afecten la circumscripció del parlamentari.

- Que qui les formula sigui qui decideixi si la resposta ha de ser escrita o oral, i en aquest últim cas, si s'ha de contestar en el ple o en una comissió.
- Que les cambres reservin un temps setmanal per a les preguntes.
- Que les preguntes orals possibiliten un breu debat entre el parlamentari que les formula i el membre del Govern que les contesta.

La senzillesa i l'agilitat en la tramitació fa que les **preguntes orals** siguin un instrument molt eficaç per a controlar el Govern en els assumptes concrets d'actualitat.

## 2) Les interpel·lacions

També les interpel·lacions, en els mateixos termes que les preguntes, tenen garantia constitucional<sup>120</sup>.

<sup>(120)</sup>Art. 111 CE.

Les regulen els articles 180 a 184 del Reglament del Congrés dels Diputats i 170 a 181 del Reglament del Senat.

Les **característiques de les interpel·lacions** són les següents:

- Poden ser formulades pels grups i pels parlamentaris individualment.
- S'han de presentar per escrit i han de tractar sobre els motius o els propòsits de l'actuació de l'Executiu en qüestions de política general, del Govern o d'un departament.
- La mesa les qualifica i tramita segons els criteris que atenen l'ordre de presentació i el repartiment entre grups.
- Les cambres reserven un temps setmanal per al seu tractament.
- S'argumenten davant el ple.
- En el debat intervenen l'interpel·lant, el Govern i els grups parlamentaris per posicionar-se.
- Tota interpel·lació pot donar lloc a una moció en què la cambra manifesti la seva posició.

Les interpel·lacions, si són tramitades de manera que es garanteixi l'actualitat de la qüestió debatuda, es converteixen en un instrument molt eficaç de control parlamentari sobre temes de política general.

### 3) Les comunicacions i compareixences del Govern

La Constitució<sup>121</sup> estableix que les cambres i les seves comissions poden requerir la presència dels membres del Govern; el Govern pot enviar comunicacions a les cambres per debatre-les en ple o en comissió.

(121) Art. 110 CE.

En tots dos casos, la intervenció del Govern va seguida d'un tràmit en què els grups parlamentaris i els parlamentaris, sense limitacions, poden fer preguntes i observacions a les quals el Govern ha de contestar.

Aquests instruments han pres importància tal com es reflecteix en els debats sobre "l'estat de la nació" i sobre "l'estat de les autonomies".

### 4) Les comissions d'investigació

Com ja s'ha dit, les cambres, per separat o conjuntament, poden nomenar comissions d'investigació sobre qualsevol afer d'interès públic<sup>122</sup>. L'objectiu que tenen és recollir informació i documentació sobre el tema plantejat i elaborar un dictamen. Aquest **dictamen** es trasllada al Ple de la cambra, que és l'òrgan que ha de decidir si pren o no una determinada posició<sup>123</sup>.

(122) Art. 76 CE.

(123) L'aprovació pel Ple del dictamen té com a conseqüència, com a mínim, que es publiqui en el *Butlletí Oficial de les Corts*.

Malgrat que s'han pres mesures per tal de garantir l'accés a la informació<sup>124</sup>, la **regulació de les comissions** té encara un defecte greu, ja que la seva creació depèn, en últim terme, de la majoria parlamentària (art. 52 RCD i 59 RS). Si es deixés aquesta decisió en mans d'una minoria qualificada, com passa a Alemanya, seria molt més adequat a la seva funció, que, entre altres, podria ser la de controlar les actuacions del Govern, que compta amb el suport de la majoria parlamentària.

(124) La LO 5/1984 i el Codi Penal estableixen la compareixença a les comissions com un deure també dels particulars, de manera que si no compareixen per a informar incorren en un delictes de desobediència greu.

#### 2.9.4. La funció d'impuls polític de l'acció de govern

Una de les característiques qualificadores d'un sistema parlamentari és que el Parlament intervé decisivament en la formació i permanència del Govern –al qual s'atribueix la direcció de la política interior i exterior– i que hi col·labora en l'exercici de la funció de direcció política, és a dir, en la formulació dels grans objectius polítics, en l'orientació política de la seva aplicació i en la selecció dels mitjans o instruments per a portar-la a terme.

La **col·laboració parlamentària** es vehicula en diferents moments i mitjançant els instruments següents:

- la investidura parlamentària del president del Govern i del seu programa de Govern;
- el control parlamentari d'inspecció i de responsabilitat política;
- el debat, l'esmena i l'aprovació de les iniciatives del Govern;
- el debat, l'esmena i l'aprovació del projecte de pressupostos;
- el control sobre l'ús del decret llei.

#### Classificació dels instruments vehiculars

Els instruments vehiculars de col·laboració parlamentària poden ser:

##### a. Solemnes:

- investidura,
- moció de censura,
- qüestió de confiança.

##### b. Generals:

- control,
- legislació.

Als instruments anteriors se n'afegeixen altres d'específics i quotidians. La seva funcionalitat consisteix a que els parlamentaris, normalment els grups parlamentaris, puguin presentar **iniciatives** dirigides a orientar en un determinat sentit la formulació i l'execució de l'acció del Govern.

Aquestes iniciatives adopten les formes següents:

- Proposicions no de llei.
- Mocions conseqüència d'interpel·lació.
- Propostes de resolució.

#### a) Les proposicions no de llei

La **tramitació parlamentària** de les proposicions no de llei garanteix el debat general i la presentació d'esmenes a la proposta inicial.

Les proposicions no de llei, que poden tenir diferents finalitats, compleixen la **funció d'impuls polític** quan són l'instrument mitjançant el qual la cambra aprova una proposta de resolució dirigida al Govern, perquè aquest formuli una declaració sobre algun tema o remeti a les Corts un projecte de llei.

Les proposicions no de llei estan regulades en els articles 193-195 del RCD i en els articles 174-181 del RS, encara que aquest les anomena *mocions*.

#### b) Les mocions conseqüència d'una interpel·lació

Com a conseqüència d'exercir la funció de control a través d'una interpel·lació, el Parlament pot aprovar una moció en què la cambra manifesti la seva posició<sup>125</sup>.

#### Les mocions

No s'han de confondre les mocions amb la moció de censura.

El Reglament del Senat fa servir la denominació única de mocions, però la seva regulació parlamentària permet interpretar que el terme inclou les tres formes indicades.

<sup>(125)</sup> Art. 184 RCD.

La moció és proposada pel mateix grup parlamentari que havia presentat la interpel·lació, tenint en compte que el contingut no ha de ser incongruent amb el de la interpel·lació.

Tret del seu origen, la moció pel que fa al tractament parlamentari i als seus efectes s'assembla a la proposició no de llei.

### c) Les propostes de resolució

Com a conseqüència dels debats generals sobre l'acció del Govern i les comunicacions que el Govern presenta a les cambres, els diversos grups parlamentaris, després del debat, poden presentar propostes de resolució<sup>126</sup>.

<sup>(126)</sup>Art. 197 i 198 RCD; 182 RS, que les anomena *mocions*.

La **funció de les propostes de resolució** és especialment significativa, per la seva transcendència pública, en els grans debats ("estat de la nació" i "estat de les autonomies"). De fet són, tenint en compte el marc en què actuen, l'instrument més representatiu del que significa la funció d'impuls parlamentari.

Els instruments d'impuls polític tenen en comú que són **acords parlamentaris de naturalesa política**. Per tant, si el Govern els incompleix no és sancionat jurídicament. Les cambres han d'establir vies per a continuar-ne el compliment<sup>127</sup>, des de les quals es poden posar en marxa els instruments de control i, en últim terme, els de responsabilitat política (la moció de censura).

<sup>(127)</sup>En la línia del que s'estableix en l'article 178 RS.

### 2.9.5. Altres funcions

a) A més del nomenament del president del Govern, les Corts intervenen en el nomenament de membres d'altres òrgans o, en el cas de la Corona, en qüestions que afecten la successió.

En relació amb la **Corona**, la intervenció de les Corts, que es fa en sessió conjunta<sup>128</sup>, es concreta en els casos següents:

<sup>(128)</sup>Art. 74.1 CE.

- Provisió a la successió a la Corona<sup>129</sup>.

<sup>(129)</sup>Art. 57.3 CE.

- Prohibició de matrimonis regis<sup>130</sup>.

<sup>(130)</sup>Art. 57.4 CE.

- Apreciació d'incapacitat del rei<sup>131</sup>.

<sup>(131)</sup>Art. 59.2 CE.

- Nomenament de regència<sup>132</sup>.

<sup>(132)</sup>Art. 59.3 CE.

- Nomenament de tutor<sup>133</sup>.

(133) Art. 60.1 CE.

- Proclamació del rei<sup>134</sup>.

(134) Art. 61.1 CE.

- Jurament del príncep hereu<sup>135</sup>.

(135) Art. 61.2 CE.

Les Corts escullen també:

(136) Art. 54 CE.

- El Defensor del Poble<sup>136</sup>.

- Vuit (quatre per cada cambra) dels dotze magistrats del Tribunal Constitucional<sup>137</sup>.

(137) Art. 159 CE.

- Els vocals del Consell General del Poder Judicial<sup>138</sup>.

(138) Art. 122.3 CE.

- Els consellers del Tribunal de Comptes<sup>139</sup>.

(139) Art. 136 CE.

b) Les Corts Generals tenen també les atribucions següents:

- Rebre peticions individuals i col·lectives<sup>140</sup>.

(140) Art. 77.1 CE.

- Plantejar, per part del Congrés, l'acusació per traïció o delictes contra la seguretat de l'Estat, del president i els altres membres del Govern<sup>141</sup>.

(141) Art. 102.2 CE.

- Plantejar conflicte d'atribucions entre òrgans constitucionals o el control previ de tractats internacionals<sup>142</sup>.

(142) Art. 73.1 i 78.1 CE.

- Reformar la Constitució, mitjançant els dos procediments que preveu la Constitució<sup>143</sup>.

(143) Art. 166 a 169 CE.

Un dels principals problemes de la Constitució en l'actualitat és la manca de voluntat dels partits per reformar-la i actualitzar-la. Només s'han fet dues reformes mínimes l'any 1992 (de l'art. 13.2) i l'any 2011 (de l'art. 135). Es corre el risc, doncs, que la distància entre la Constitució i la realitat que ha de regular sigui cada cop més gran en alguns àmbits.



### 3. El Govern

#### 3.1. El Poder Executiu

Una lectura equivocada de **Montesquieu** pot fer que el poder executiu es consideri com el poder que –tal com es dedueix del mateix terme– es limita a executar, és a dir, a fer realitat allò que disposa el poder legislatiu. Tanmateix, ni en *L'esprit de les lleis* ni en la pràctica de les democràcies liberals mai no ha estat així.

El poder executiu, format pel Govern –en èpoques predemocràtiques també pel rei– i per l'Administració pública, fa molt més que executar les lleis: en realitat exerceix la direcció política de la societat i s'ha convertit en la columna vertebral dels estats occidentals moderns.



#### Montesquieu

Aquest filòsof i jurista francès va elaborar la doctrina d'independència i separació dels tres poders fonamentals de l'Estat: el legislatiu, l'executiu i el judicial.

L'obra de Montesquieu ha influït els pensadors de tots els temps.

Aquesta posició central dins l'Estat no era, certament, el que havien previst els **teòrics de l'Estat liberal** el segle XVIII. Efectivament, per a aquests, l'Estat havia de ser fonamentalment un conjunt de **lleis** que garantissin la llibertat individual i la propietat de les persones. Això significa que la posició central sempre va ser pensada per al Parlament (seu màxima de representació de la Nació en la Revolució Francesa).

Per al compliment d'aquestes lleis feien falta **dos altres poders**:

- Un **poder judicial** que declarés el que era dret en cas de conflicte.
- Un **poder executiu** amb facultats preventives, coactives i sancionadores, de manera que els drets que la llei conferia a les persones no fossin conculcats.

Segons els liberals racionalistes del segle XVIII, les lleis serien tan perfectes i haurien previst de tal manera tots els supòsits possibles que el Poder Executiu i, encara més, el Poder Judicial tindrien en la vida real unes dimensions i unes funcions mínimes.

Montesquieu diu del poder executiu:

"Disposaria la guerra i la pau, enviaria i rebria ambaixadors, establiria la seguretat i previndria les invasions."

Charles-Louis de Secondat, baró de La Brède i de Montesquieu. *L'esprit de les lleis*.

Des d'aquest punt de vista, l'Estat, considerat en si mateix, tindria un mínim aparell legislatiu, executiu i judicial, que serviria per a mantenir ordenada una societat que es considerava poc conflictiva.

La realitat, però, va anar per camins molt diferents, sobretot pel que fa als poders executiu i judicial. El poder judicial mai no ha estat un poder "nul" que es limita a ser la "boca que pronuncia les paraules de la llei", segons la cèlebre previsió de Montesquieu. Però el poder executiu no té tampoc ni les funcions ni les dimensions que aquest autor i els seus contemporanis havien previst.

Avui dia, el **poder executiu** està compost per una part considerable de la població de l'Estat –els funcionaris i altre personal al servei de les administracions públiques– i exerceix unes facultats que van molt més enllà de preservar la pau exterior i la seguretat interna, tal com assegura Montesquieu.

Avui, l'Estat exerceix uns poders en matèries que fa dos-cents anys no es podien ni arribar a imaginar i que han convertit el poder executiu i, especialment, el seu instrument principal, que és l'**Administració pública**, en un immens organisme previsor, gestor, organitzador i planificador de tota la societat.

La transformació més important que ha sofert en aquests segles l'antic Estat liberal del segle XIX ha estat l'enorme creixement, que ha fet que es convertís en el que avui s'anomena **Estat social**, és a dir, d'una banda, un Estat intervencionista en l'economia per fer front a les crisis econòmiques i, d'altra banda, un Estat previsor que ofereix serveis en matèries en què la condició social de l'home ha de ser igual. La prestació d'aquests serveis ha convertit un organisme que en l'època liberal només volia assegurar la propietat i els drets individuals mínims, en un immens i aclaparador **aparell burocràtic** que condiciona tota la nostra vida com a persones i com a ciutadans.

#### Els poders de l'Estat

Actualment l'Estat té poders en matèries tan diverses com ara: economia, ensenyament, sanitat, seguretat social, medi ambient i altres.

#### Vegeu també

Vegeu els apartats 1 i 2 del mòdul "Teoria general de la Constitució" de l'assignatura *Sistema constitucional espanyol*.

#### Un Estat previsor

L'Estat és previsor en matèries com ara: l'ensenyament, la sanitat i, sobretot, la seguretat social.

### 3.2. Origen i evolució històrica del Govern

L'origen del Govern com a institució política es remunta a l'**Estat absolut**, en què el rei s'envoltava de determinats consellers i secretaris perquè l'ajudessin a governar. Més endavant, tots ells, però, van ser designats pel rei i només responien davant seu.

La transformació d'aquest equip de col·laboradors del rei en un Govern semblant als actuals es produeix a Anglaterra amb el naixement del **Govern parlamentari** i el consegüent canvi de relacions entre el Parlament i el Govern.

#### El naixement del Govern

Ja en el segle XVIII, els consellers i els secretaris comencen a actuar, en determinats moments, amb una certa autonomia i de manera col·legiada, sense necessitat de la presència reial.

En efecte, en el sistema parlamentari anglès, el control del Parlament sobre el Govern només s'exercia mitjançant la **institució de l'impeachment**, que no era res més que un judici de caràcter penal del rei o d'un dels seus col·laboradors per part del Parlament.

El pas d'aquesta antiga tradició a un sistema parlamentari es produeix en les dues fases següents:

- La primera és la **renúncia dels ministres** davant de l'amenaça d'un procediment d'*impeachment*.
- La segona, ja al final del segle XVIII, s'esdevé quan el rei, en **dissoldre el Parlament** perquè un determinat primer ministre ja no té majoria, en designa un altre perquè convoqui noves eleccions<sup>144</sup>.

El Govern, així, es constituïa com un òrgan separat del rei i amb un cap visible –anomenat primer ministre, president o cap de Govern– que havia de comptar amb una doble confiança: d'una banda, la confiança del rei i, de l'altra, la confiança del Parlament. Al segle XIX, aquesta era l'anomenada **monarquia constitucional** o el **parlamentarisme dualista**, en què el rei havia retingut poders executius que compartia amb un Govern que havia de tenir també la confiança del Parlament.

Al segle XX, amb la pèrdua total de poders per part dels monarques, en virtut de la democratització dels sistemes polítics, les anomenades **monarquies parlamentàries** –o parlamentarisme monista– adopten una forma en la qual el Govern és el resultat de la **majoria parlamentària** i compta únicament amb la confiança del Parlament<sup>145</sup>.

A **Espanya**, el Govern té els seus orígens en el període constitucional que va del 1820 al 1823, en què els consellers del rei, presidits pel secretari d'Estat, es van començar a reunir de forma autònoma.

Ja fora del període constitucional, pel Reial decret de 19 de desembre de 1824 es crea el **Consell de Ministres**, integrat pels secretaris d'Estat i de despatx. Poc després, un altre reial decret reconeix la figura del president del Consell de Ministres. Aquest és, però, un període en què no hi ha Parlament.

Una forma de govern que es pugui considerar com a precedent de l'actual Govern parlamentari no s'introdueix fins al principi dels anys trenta, en què els ministres comencen a ser responsables no solament davant del rei, que els ha nomenat, sinó també davant dels diputats que integren les cambres. És el sistema de parlamentarisme dualista, de doble confiança, que s'ha esmentat abans.

### El primer Govern parlamentari

El sistema parlamentari anglès és, pel que fa als governs parlamentaris, l'antecedent de totes les democràcies actuals.

<sup>(144)</sup> Aquest pas ha estat l'antecedent més clar dels sistemes de moció de censura i de qüestió de confiança posteriors.

<sup>(145)</sup> Aquesta evolució va ser la del règim britànic i es va estendre a la majoria d'estats europeus.

### Període constitucional

El 9 de març de 1820, Ferran VII es va veure obligat a jurar la Constitució de 1812, acte amb el qual es va iniciar el trienni liberal (1820-1823).



Detall d'una litografia del jurament de Ferran VII. Museu Municipal, Madrid.

A partir d'aquest període, i durant tot el règim liberal, inclosa l'època de la Restauració, la **Corona** designa un president de la seva confiança, dissol les Corts i facilita, mitjançant les pressions del Ministeri de la Governació i la complicitat del sistema caciquista, la formació de la seva pròpia majoria.

Així, el rei queda com a àrbitre de la situació política: els presidents del Govern depenen no solament de la majoria parlamentària –a vegades molt fragmentada per les lluites internes dels partits– sinó també, fonamentalment, d'un rei amb potestats per a dissoldre la cambra.

Fins i tot la democràtica **Segona República** –la Constitució de la qual conté, per primera vegada, una regulació relativament minuciosa del Govern– no es diferencia gaire d'aquesta situació, ja que el president del Govern ha de comptar també amb una doble confiança: la del president de la República –elegit, a diferència del rei, democràticament– i la del Congrés dels Diputats.

Amb el **règim franquista**, el Govern esdevé un instrument en mans de qui exerceix tots els poders: els governs són designats per Franco lliurement, sense cap responsabilitat ni control de les Corts Generals.

En l'època de la **transició cap a una monarquia parlamentària**, la figura del president del Govern –dissociada de la del rei– es va reforçar, ja que convenia per a la democratització del règim reduir els poders reials. El Govern, com a institució, es va situar en el centre del sistema polític.

Aquest fet va influir els redactors de la **Constitució** de manera notòria, i va coincidir, d'altra banda, amb un reforçament general dels governs –i, en especial, dels presidents del Govern– propi dels sistemes europeus des del 1945.

### 3.3. El Govern com a òrgan constitucional

Hi ha dues accepcions principals del terme *govern*.

- Des d'un **punt de vista funcional**, governar és exercir la direcció d'un determinat poder polític.
- Des d'un **punt de vista estructural**, el Govern és un òrgan, amb funcions pròpies, que exerceix poders polítics.

Nosaltres estudiarem el Govern des d'aquesta segona accepció, que és la que consagra l'article 97 de la Constitució espanyola, en configurar el Govern de l'Estat com un òrgan col·legiat, dirigit i coordinat pel seu president, que exerceix **funcions de direcció política, normatives i d'execució**.



Cartell d'una al·legoria de la Segona República.

#### Lectura complementària

Sobre el govern a la Constitució espanyola, **J. Ll. Pérez Francesch** (1998). *El gobierno*. Madrid: Tecnos.

### 3.3.1. Caràcter orgànic del Govern

Abans d'examinar la composició del Govern i l'Estatut dels seus membres, cal fer unes breus consideracions generals sobre el seu caràcter orgànic:

1) En primer lloc, el Govern és un **òrgan constitucional**. En efecte, està regulat en la Constitució i reconegut en la Llei orgànica del Tribunal Constitucional<sup>146</sup> com un dels òrgans constitucionals susceptibles d'interposar un conflicte interorgànic davant de l'Alt Tribunal.

<sup>(146)</sup>Art. 59.3 LOTC.

Així mateix, el Govern s'ha de considerar una **institució bàsica de l'Estat** i, en conseqüència, no es pot regular per decret llei.

#### Vegeu també

Vegeu art. 86.1 CE i la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, que d'ara endavant anomenarem "Llei del Govern" o "LG".

2) En segon lloc, el Govern és un **òrgan autònom** que si bé es caracteritza sobretot per la relació de confiança que té amb el Congrés dels Diputats, realitza funcions pròpies, subjectes a controls polítics i jurisdiccionals, però no a instruccions de les cambres.

#### Vegeu també

Aquest doble vessant polític i administratiu s'estudia al subpartat 3.5 d'aquest mòdul.

3) En tercer lloc, el Govern és un **òrgan de naturalesa mixta**, ja que, d'una banda, fa funcions de caràcter politicoconstitucional, només sotmeses al control polític de les Corts Generals, i, d'altra banda, és l'òrgan superior de l'Administració de l'Estat –per tant, forma part d'aquesta Administració– i la seva actuació està sotmesa a la jurisdicció contenciosa administrativa.

4) A l'últim, els actes del Govern s'imputen, pel que fa a la responsabilitat, a l'Administració de l'Estat.

### 3.3.2. La composició, el nomenament i el cessament del Govern

Hi ha una concepció molt estesa que identifica el Govern amb el Consell de Ministres. Això no obstant, a partir de la Constitució actual, aquesta identificació no és possible.

En el quadre següent mostrem la composició del Govern, òrgan complex integrat per altres òrgans, atenent-nos al text constitucional:

Composició del Govern	
Òrgans col·legiats	Òrgans unipersonals
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plenari: Consell de Ministres</li> <li>• Òrgans restringits:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Comissions delegades del Govern</li> <li>– Altres tipus de comissions</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• President</li> <li>• Vicepresident o vicepresidents en el seu cas</li> <li>• Ministres</li> <li>• Altres membres del Govern als quals s'atorga aquest estatus (Art. 98.2 CE.)</li> </ul>

De fet, segons la Constitució, només són imprescindibles el president del Govern i els ministres, encara que hi pot haver vicepresident o vicepresidents i també altres membres sense la categoria de ministres.

El Govern es designa pels dos **procediments** següents:

- Un procediment per a designar el president del Govern.
- Un altre procediment per a designar els ministres.

El Congrés dels Diputats elegix el president del Govern mitjançant el procediment d'investidura, o com a resultat d'una moció de censura.

És el president qui, d'altra banda, designa la resta del seu Govern. Així doncs, el president és responsable davant del Congrés, i la resta de components del Govern són responsables davant del president.

La **relació de confiança** entre el Parlament i el president és també el supòsit que explica els motius de **cessament del Govern**.

La Constitució espanyola ho expressa amb claredat de la manera següent:

El Govern cessa després de la celebració d'eleccions generals, en els casos de pèrdua de la confiança parlamentària previstos per la Constitució o per dimissió o defunció del seu President.

Article 101.1 CE.

Si seguim la lògica de la relació de confiança, és obvi que el cessament del president comporta alhora el cessament dels components del Govern<sup>147</sup>.

<sup>(147)</sup>Vegeu art. 12 de la Llei del Govern.

### 3.3.3. El Govern en funcions

La Constitució espanyola estableix el següent:

El Govern cessant continuarà en funcions<sup>148</sup> fins a la presa de possessió del nou Govern.

Article 101.2 CE.

<sup>(148)</sup>Cal saber, doncs, la naturalesa i les competències d'aquest Govern en funcions.

La **naturalesa del Govern en funcions** es caracteritza perquè és un Govern desproveït de la relació de confiança amb el Congrés dels Diputats i està justificat només per raons de necessitat, com ara evitar buits de poder i donar continuïtat als òrgans de direcció política i administrativa.

El Govern en funcions únicament està legitimat per a fer les activitats que li corresponen segons la seva naturalesa.

#### Els integrants del Govern segons la Llei

La Llei del Govern ha concretat aquestes previsions constitucionals en establir a l'art. 1, apartat 2, en "el govern es compon del President, del Vicepresident o Vicepresidents, en el seu cas, i dels ministres". Així mateix, l'apartat 3 disposa que "els membres del govern es reuneixen en Consell de ministres i en Comissions delegades del govern".

#### Vegeu també

Tots dos procediments s'estudien amb deteniment a l'apartat 4 d'aquest mòdul.

Això comporta, naturalment, que les seves competències es redueixin en tot allò que deriva directament de la relació de confiança amb el Congrés, és a dir, no pot demanar una **qüestió de confiança** ni **dissoldre les cambres**, així com el Congrés tampoc no pot interposar una **moció de censura**.

### Activitat

A la llum de la doctrina exposada, analitzeu el que estableix l'article 21 de la llei del Govern.

Ara bé, criteris derivats de la prudència política i de la cortesia en les relacions entre partits fan aconsellable que un Govern en funcions no realitzi actes que, per la naturalesa limitada en el temps del mateix Govern, no podrà portar a terme i que, per tant, es converteixen en actes amb una finalitat impossible i, en conseqüència, difícilment legítims per irraonables.

### 3.3.4. L'estatut dels membres del Govern

L'article 98.4 de la Constitució espanyola reserva a la llei la regulació de l'Estatut i les incompatibilitats dels membres del Govern, és a dir, les **situacions personals especials** de què gaudeixen els membres del Govern amb motiu del seu càrrec.

#### 1) Incompatibilitats

L'article 98.3 de la Constitució espanyola estableix les principals funcions incompatibles<sup>149</sup> amb la condició de ministre, que són les següents:

- Funcions representatives, excepte les que són pròpies del mandat parlamentari.
- Funcions públiques que no siguin les derivades del càrrec.
- Des del punt de vista privat, cap activitat professional o mercantil.

#### 2) L'estatut dels membres del Govern davant dels òrgans jurisdiccionals

La **responsabilitat criminal** dels membres del Govern només és exigible davant de la Sala Penal del Tribunal Suprem<sup>150</sup>.

En cas que s'acusí un membre del Govern de traïció o de qualsevol altre **delicte contra la seguretat de l'Estat** en l'exercici de les seves funcions, aquesta acusació només la pot plantejar una quarta part dels membres del Congrés i s'ha d'aprovar per majoria absoluta<sup>151</sup>; no és aplicable, en aquests casos, la prerrogativa reial de gràcia<sup>152</sup>.

#### Les incompatibilitats dels membres del Govern

Són situacions personals especials el règim d'incompatibilitats i posicions específiques davant dels òrgans jurisdiccionals i les cambres.

<sup>(149)</sup>Vegeu l'article 14 de la llei del Govern, així com la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació de conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració general de l'Estat.

<sup>(150)</sup>Art. 102.1 CE i art. 57.2 LOPJ.

<sup>(151)</sup>Art. 102.2 CE i art. 169.1 RCD.

<sup>(152)</sup>Art. 102.3 CE.

A més d'aquestes situacions davant d'una acusació penal, els membres del Govern estan exempts de concórrer personalment a declarar davant d'un jutge com a **testimonis**, i poden declarar per escrit o bé en el seu despatx o domicili<sup>153</sup>.

(153) Art. 412 i 703 LECrim.

Quant a la seva **responsabilitat civil**, aquesta només és exigible davant de la Sala Civil del Tribunal Suprem.

### 3) L'estatut dels membres del Govern davant les cambres

El caràcter parlamentari de la forma de govern determina la posició dels membres del Govern davant les cambres. En efecte, ja hem vist que no hi havia incompatibilitat entre formar part d'una cambra com a diputat o com a senador i ser membre del Govern. Ara bé, tampoc no cal ser diputat o senador per a ser membre del Govern.

a) Amb caràcter general, els membres del Govern tenen **accés a les sessions de les cambres** i a les seves comissions, i estan facultats per a fer-s'hi escoltar. Els membres del Govern també poden sol·licitar que funcionaris del seu departament informin les cambres.

b) D'altra banda, el caràcter parlamentari de la forma de govern determina que els membres del Govern han de comparèixer davant de les cambres i de les comissions per a respondre a les **interpel·lacions** i les **preguntes** que els siguin formulades<sup>154</sup>.

(154) Art. 110.1 i 111.1 CE.

c) En darrer terme, els membres del Govern, en el cas de ser funcionaris, queden en situació de **serveis especials** en accedir a la condició de ministres.

### 3.4. Estructura i funcionament del Govern com a òrgan col·legiat

Ja s'ha vist com el **Govern** era un òrgan complex i amb estructura col·legiada. La distinció principal, dins d'aquesta estructura complexa, cal fer-la entre el president i la resta de membres del Govern.

#### Vegeu també

Vegeu el quadre "Composició del Govern" del subapartat 3.3.2 d'aquest mòdul.

La **preeminència del president** deriva –com ja s'ha vist també– de la seva relació de confiança amb el Congrés dels Diputats i de l'estatus que preveuen a favor seu la Constitució i les lleis, i també de les seves funcions i el control que té sobre els altres membres del Govern. Aquesta preeminència dóna al president del Govern unes facultats de tipus general que el situen, des del punt de vista funcional, per sobre de la resta: és el president qui exerceix la funció de **direcció del Govern** i qui coordina les funcions específiques dels seus membres<sup>155</sup>.

(155) Art. 98.2 CE i l'art. 2 de la llei del Govern.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.3.3 d'aquest mòdul.



A més, el president del Govern té unes funcions específiques molt rellevants que s'analitzen més endavant. Només cal subratllar aquí la posició de preeminència del president respecte dels altres membres del Govern.

Efectivament, la resta de membres del Govern, que segons la legislació actual han de ser **vicepresidents** o **ministres**, ho són sempre a proposta del president i han de tenir la seva confiança.

Aquests ministres col·laboren en l'acció global del Govern amb la seva participació en el **Consell de Ministres** i en altres òrgans col·legiats, i, a més, tenen unes competències i una responsabilitat directa en la gestió dels seus ministeris<sup>156</sup>.

Així, el Govern, com a òrgan col·legiat, funciona sota la direcció del president del Govern i es regeix, com a tal òrgan col·legiat, per la llei del Govern –vegeu els seus articles 17 a 20–, així com per convencions i costums derivades de la pràctica.

En qualsevol cas, no és aplicable al Govern el que s'estableix per al règim dels òrgans col·legiats de les administracions públiques, regulat en els articles 22 a 27 de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques (LRJAP<sup>157</sup>).

També cal esmentar altres òrgans que contribueixen a l'eficàcia de l'activitat del Govern com a òrgan col·legiat:

- El **secretariat del Govern** proporciona la infraestructura administrativa, tant del Consell de Ministres com de les comissions delegades<sup>158</sup>.
- La **Comissió General de Secretaris d'Estat i Subsecretaris**<sup>159</sup> prepara les sessions del Consell de Ministres i informa sobre les qüestions que aquest ha de tractar. En assumptes de tràmit arriba a resolucions que el Consell de Ministres aprova formalment, però que ja no són objecte de deliberació.

### 3.5. Les funcions del Govern

Tal com s'ha dit en començar aquest apartat, la idea que el Govern en un sistema parlamentari es limita a executar les decisions parlamentàries és –i sempre ho ha estat– equivocada.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.6 d'aquest mòdul.

<sup>(156)</sup> Art. 3, 4 i 5 de la Llei del Govern.

<sup>(157)</sup> Vegeu-ne també la disposició addicional 1a.

#### Funcions del president del Govern

El president del Govern és qui convoca, estableix l'ordre del dia i dirigeix les deliberacions del Consell de Ministres, que sempre són secretes.

<sup>(158)</sup> Art. 9 de la Llei del Govern.

<sup>(159)</sup> Aquest òrgan facilita així l'agilització de les sessions del Consell de Ministres que poden centrar-se en assumptes generals, necessitats d'una deliberació més àmplia. Vegeu art. 8 de la Llei del Govern.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.1 d'aquest mòdul.

El Govern porta a terme funcions pròpies que condicionen, concretament, l'activitat parlamentària i, sobretot, que van molt més enllà de la simple realització pràctica de les decisions del Parlament. El Govern és el **motor principal de l'activitat de l'Estat** i el Parlament es limita més a controlar el Govern que a impulsar la seva activitat.

La Constitució espanyola estableix les **competències generals del Govern** següents:

El Govern dirigeix la política interior i l'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 amb les lleis.

Article 97 CE.

D'aquest precepte destaquen les tres grans **funcions** següents:

- la funció executiva,
- la potestat reglamentària,
- la funció de direcció política.

a) El Govern exerceix la **funció executiva** a través de l'Administració pública en fer complir els manaments continguts en les lleis. L'Administració pública és l'aparell burocràtic que té l'Estat per a servir els interessos generals definits pels òrgans polítics representatius.

b) La **potestat reglamentària** és una funció pròpia del Govern, perquè desenvolupa i executa les lleis, o bé perquè crea, d'acord amb el que les lleis permeten, reglaments independents de caràcter normalment organitzatiu.

c) Tanmateix, la funció principal del Govern, com a òrgan col·legiat, és la **direcció política**. Des d'un punt de vista general, dirigir vol dir orientar i impulsar, i implica assenyalar finalitats i triar els mitjans per a aconseguir aquestes finalitats. Si s'aplica aquesta concepció a la política, dirigir un òrgan comporta no estar subordinat als manaments de cap altre òrgan.

El Govern no és l'únic òrgan que exerceix funcions de direcció política. És evident que hi ha altres òrgans constitucionals que també ho fan, com ara els següents:

- Les **Corts Generals** en la seva activitat legislativa, de control de l'Executiu i d'impuls polític.

#### Vegeu també

Vegeu el mòdul "Fonts del dret" de l'assignatura *Sistema constitucional espanyol*.

- El **Consell General del Poder Judicial** en la seva funció específica de dirigir l'organització judicial.
- El **Tribunal Constitucional** i els **judges** i els **magistrats** en la seva funció específica d'interpretar i declarar nul·les o no aplicar determinades normes jurídiques.
- El **cos electoral**, que també pot portar a terme funcions de direcció política amb la iniciativa legislativa popular<sup>160</sup>.

(160) Art. 87.3 CE.

Ara bé, vist el sistema jurídic constitucional en el seu conjunt, les funcions de direcció que exerceixen aquests altres òrgans constitucionals són notòriament menys importants, tant per la seva amplitud com per la seva intensitat, que les que exerceix el Govern.

Això no obstant, no seria cert dir que el Govern monopolitza la funció de direcció política; al contrari, comparteix aquesta funció amb la resta d'òrgans constitucionals.

Ara bé, respecte d'aquests no hi ha dubte que el Govern, d'una banda, monopolitza importants actuacions polítiques i, de l'altra, exerceix les més rellevants<sup>161</sup>.

(161) El Govern, en conseqüència, esdevé l'element clau de la direcció política de l'Estat.

(162) Art. 97 CE.

El Govern exerceix aquesta direcció política<sup>162</sup> pel que fa a la política interior, la política exterior, la defensa de l'Estat i l'Administració civil i militar.

### 1) Direcció de la política interior

És obvi que no tots els actes del Govern són actes formalitzats jurídicament. El Govern porta a terme unes activitats de relació, de negociació i d'orientació general respecte de sectors socials, polítics, culturals i econòmics, i estableix fins i tot acords que no es formalitzen jurídicament.

En canvi, respecte d'altres òrgans constitucionals, el Govern exerceix **funcions directives absolutament reglades**:

a) Pel que fa a les **Corts Generals**, el Govern es fa càrrec, juntament amb altres òrgans, de la iniciativa legislativa, del monopoli de la iniciativa pressupostària –decisiva en un Estat modern– i de la dissolució de les cambres i la convocatòria de noves eleccions.

#### Nota

Aquest primer aspecte de l'activitat de l'Estat no és objecte dels estudis jurídics, sinó d'altres branques científiques com la ciència política o la ciència de l'administració.

b) Quant al **Poder Judicial**, el Govern nomena el fiscal general de l'Estat i, sobretot, estableix els recursos econòmics per a cobrir les necessitats de l'organització judicial.

c) Pel que fa al **Tribunal Constitucional**, a més de proposar dos dels seus membres, el president del Govern pot interposar recurs d'inconstitucionalitat o conflicte de competència respecte d'altres òrgans constitucionals o, especialment, respecte d'òrgans de les comunitats autònomes.

## 2) Direcció de la política exterior

En aquesta faceta de l'activitat estatal, el Govern té dues funcions:

- Dirigir i coordinar l'organització administrativa de la diplomàcia espanyola.
- Un paper preponderant en l'elaboració i la conclusió dels tractats internacionals<sup>163</sup>.

(163) Fins i tot el Govern ha portat a terme la negociació en els tractats que requereixen autorització de les Corts Generals (art. 94.1 CE).

## 3) Direcció de la defensa de l'Estat

La defensa de l'Estat no se subsumeix ni en la direcció de l'Administració militar ni en la política exterior, sinó que té una autonomia pròpia derivada d'una naturalesa més global. Aquesta globalitat fa, precisament, que la defensa de l'Estat no sigui solament responsabilitat del Govern, encara que hi tingui un paper preminent.

El Govern, d'una banda, col·labora amb altres òrgans de l'Estat (les Corts Generals o el rei) i, de l'altra, coordina i dirigeix tots els òrgans que participen en la defensa de l'Estat, en la qual és extraordinàriament rellevant la funció que la Llei orgànica 5/2005, de 17 de novembre, de la defensa nacional (LODNA), atorga al president del Govern<sup>164</sup>.

(164) Art. 6 LODENA.

## 4) Direcció de l'Administració civil i militar

L'**Administració pública** és un ens instrumental imprescindible per a l'activitat que el Govern porta a terme, i dirigir-la és un pressupòsit necessari per a poder realitzar la tasca general de direcció política de l'Estat.

L'Administració, legitimada democràticament per estar vinculada al principi de legalitat, té com a finalitat servir amb objectivitat els interessos generals<sup>165</sup>, interessos que no són altres que els que determinen les lleis elaborades pels òrgans democràtics representatius.

(165) Art. 103.1 CE.

### L'Administració pública

L'Administració recapta la informació necessària per a efectuar tasques de direcció, assessora tècnicament en els projectes que es volen portar a terme i subministra els mitjans, personals i materials, necessaris.

Això no obstant, el Govern dirigeix aquesta administració des de cadascun dels ministeris, i no solament dóna instruccions per a executar les lleis mitjançant reglaments i altres normes jurídiques, sinó que també designa lliurement determinats alts càrrecs.

### 3.6. Les funcions específiques del president del Govern

És ja un tòpic dir que el model de Govern espanyol i la posició preeminent que hi té el president responen al model que s'ha anomenat de canceller.

Cal recordar que els **models clàssics de govern** han estat els següents:

- El **model col·legial**, en què el president és un *primum inter pares* que exerceix funcions de coordinació del Govern.
- El **model ministerial**, en què els ministres són plenament responsables de l'actuació dels seus departaments i el president es limita a encarregar-se de les relacions externes.
- El **model de canceller**, en què el president dirigeix la resta de membres del Govern.

El Govern espanyol que dissenya la Constitució de 1978 pertany clarament a aquest tercer model, que, d'altra banda, és el model preponderant en la major part de democràcies parlamentàries, ja sigui el cas anglès, l'alemany o l'italià.

Aquest model encaixa perfectament –com també encaixen les formes de govern presidencialistes– amb la moderna tendència a la **personalització de la vida política**, al desenvolupament dels lideratges personals i al govern de partits fortament disciplinats.

#### 3.6.1. La posició constitucional del president del Govern

Ara bé, el model de canceller es fonamenta en la posició constitucional del president del Govern, que té les tres aspectes principals que expliquem tot seguit.

##### a) Relació de confiança entre les Corts Generals i el president del Govern

Com ja s'ha dit, la relació de confiança, pròpia de la forma de govern parlamentària, no s'estableix entre el Govern i el Congrés, sinó entre la figura del president del Govern i el Congrés. Això es fa mitjançant els dos procediments de designació de president del Govern: la **investidura** i la **moció de censura**, que s'estudien més endavant.

##### b) El programa propi del president del Govern

#### Lectura complementària

A. Bar Cendón (1983). *El presidente del Gobierno en España*. Madrid: Civitas.

#### Vegeu també

La investidura i la moció de censura s'estudien en els subapartats 4.3.1 i 4.4.2 d'aquest mòdul.

L'elecció del president del Govern mitjançant la investidura o com a conseqüència d'una moció de censura no es fa solament segons les característiques personals del candidat, sinó també per l'acord o el desacord amb el seu programa de govern (art. 99.2 CE i art. 177.1 RCD). El **programa de govern** es configura, doncs, com un programa propi del president, exposat abans de designar els membres del Govern. El **contingut del programa** no està sotmès a regles. En general, els programes són directrius de política general per a solucionar els problemes més importants dels propers anys, tenint en compte sempre els mitjans econòmics de què es disposa.

El programa no vincula jurídicament el Govern, però sí que, des de la responsabilitat política, s'ha d'exigir el seu compliment, o, si més no, explicacions raonades sobre el seu incompliment.

### c) La designació del president i dels membres del Govern

Una vegada el president del Govern ho és com a conseqüència d'un procediment d'investidura o d'una moció de censura –és a dir, quan ja compta amb la confiança del Congrés dels Diputats–, designa els membres del seu Govern.

### 3.6.2. Les funcions del president del Govern

Així doncs, aquestes tres característiques que hem explicat en el subapartat anterior determinen la preeminència que constitucionalment s'atorga al president del Govern.

Les seves **conseqüències** són les funcions que, segons la Constitució, el president del Govern exerceix en exclusiva, les quals s'exposen tot seguit:

#### 1) Funcions en relació amb el Govern

El president dirigeix el Govern com a òrgan col·legiat i coordina cadascuna de les funcions dels seus membres. Això implica que el president té facultats per a orientar les actuacions dels membres del Govern, proposar directrius i prendre mesures per al compliment d'aquestes directrius.

Així mateix, el president es fa càrrec també de determinades facultats pel que fa al Govern com a òrgan col·legiat, com ara les següents:



#### El programa de govern

El candidat a la presidència del Govern haurà d'exposar davant el Congrés dels Diputats el programa polític del Govern que pretengui formar i demanarà la confiança de la cambra.

#### Vegeu també

Llegir prèviament l'article 2 de la llei del Govern.

- Convocar, fixar l'ordre del dia, presidir i aixecar les reunions del Consell de Ministres i proposar, en el seu cas, al rei la presidència del Consell de ministres d'acord amb l'article 62 g) CE.
- Representar al Govern.
- Establir el programa polític del govern i determinar les directrius en la política interior i exterior i vetllar pel seu compliment.
- Designar els altres membres del Govern.
- Impartir instruccions als membres del Govern i resoldre els conflictes d'atribucions que puguin sorgir entre els diferents ministeris.

#### Facultats del president

Aquestes facultats respecte al Govern s'han de fer, segons estableix l'article 98.2 de la Constitució espanyola, sense perjudici de la competència ni de la responsabilitat directa dels membres del Govern en la seva gestió.

## 2) Funcions en relació amb altres òrgans constitucionals

a) **En relació amb el cap de l'Estat.** El president té les funcions següents:

- Ratifica els actes del rei en els supòsits previstos en l'article 64.1 de la Constitució espanyola.
- Assumeix la relació ordinària del Govern amb el rei.
- Sotmet al rei les lleis aprovades per les Corts, perquè ell les sancioni.

b) **Respecte al cos electoral.** El president assumeix les competències següents:

- Convoca eleccions<sup>166</sup>.
- Inicia el procediment de referèndum consultiu<sup>167</sup>.

<sup>(166)</sup>Art. 115.1 CE.

<sup>(167)</sup>Art. 92.2 CE.

c) **En relació amb les Corts Generals.** El president assumeix les competències següents:

- Planteja la qüestió de confiança<sup>168</sup>.
- Dissol les cambres<sup>169</sup>.

<sup>(168)</sup>Art. 112 CE.

<sup>(169)</sup>Art. 115.1 CE.

d) **Respecte al Tribunal Constitucional.** El president és l'únic membre facultat per a interposar recurs d'inconstitucionalitat<sup>170</sup>.

<sup>(170)</sup>Art. 162.1.a CE.

Aquestes funcions constitucionals han estat reforçades per algunes lleis que han acumulat en el president del Govern funcions que en principi estaven encarregades al Govern:

- És el cas de la direcció de la política de defensa i de les Forces Armades, en la qual, segons la Llei orgànica de la defensa nacional, el president del Govern ocupa una posició de màxima direcció.
- D'altra banda, pel que fa als diversos departaments ministerials, el president del Govern també està facultat per a organitzar-los, atorgar-los les denominacions corresponents i assignar-los les competències.
- Així mateix, al president del Govern se li reconeix la preeminència institucional dins de l'ordre protocol·lari dels alts càrrecs de l'Estat, en què ocupa el lloc immediatament posterior a la família reial (RD 2099/1983<sup>171</sup>).

<sup>(171)</sup>El Reial decret 405/1992 atorga també als presidents de govern un estatus vitalici en abandonar el càrrec.

Per a portar a terme les seves funcions, especialment les de **direcció** i de **coordinació**, el president del Govern rep l'ajuda d'altres membres del Govern i d'uns importants òrgans de suport tècnic i administratiu.

#### **Suport a les funcions del president del Govern**

- El ministre secretari del Govern prepara les sessions en el si del Consell de Ministres.<sup>172</sup>
- El portaveu del Govern –que no necessàriament n'és sempre membre– estableix les relacions amb els mitjans de comunicació.
- Des del punt de vista dels òrgans de suport, cal destacar també el Gabinet de Presidència<sup>173</sup>.

<sup>(172)</sup>Art. 9 de la llei del Govern.

<sup>(173)</sup>Art. 10 de la llei del Govern.

### **3.7. Els membres del Govern i els òrgans col·legiats**

La Constitució estableix el següent:

El Govern es compon del President, els Vicepresidents en el seu cas, els Ministres i els altres membres que estableixi la llei.

Article 98.1 CE.

Aquest precepte ofereix un ampli ventall de possibilitats per a establir governs compostos de vicepresident o vicepresidents, ministres i ampliar-ho a altres alts càrrecs estatals, com ara els secretaris d'Estat.

Això no obstant, l'actual llei del govern estableix al seu article 1.2 que el govern es compon del president, vicepresident o vicepresidents i ministres. L'article 1.3 estableix que aquests membres es poden reunir en consell de ministres i en comissions delegades del govern, els quals constitueixen els seus òrgans col·legiats. Examinarem primer els seus membres i, per últim, els òrgans col·legiats.



### 3.7.1. El vicepresident

Segons la dicció literal de la Constitució, el vicepresident pot figurar o no en el Govern i n'hi pot haver un o més. Així mateix, també és possible que el vicepresident no assumeixi cap àrea de gestió concreta ni cap departament administratiu, o bé, al contrari, que faci coincidir en la seva condició de vicepresident la direcció de la gestió i l'administració d'un ministeri concret.

Les **funcions del vicepresident** estan regulades a l'article 3 de la Llei del Govern amb un caràcter molt lax: són aquells que els hi encomani el President, podent el vicepresident ser titular, en el seu cas, d'un departament ministerial. Fin ara, les funcions del vicepresident han estat bàsicament les següents:

- Substituir el president en cas d'absència o malaltia.
- Donar suport al president en l'exercici de les seves tasques.
- Coordinar diverses àrees governamentals.

Com s'observa, d'aquestes tres funcions, possiblement la més important és la tercera. S'ha vist que la funció principal del president del Govern és dirigir el Govern i coordinar l'activitat dels diversos membres. Si el vicepresident s'encarrega, per delegació del president, d'aquesta coordinació, és evident que deixa un espai ampli al president per a dedicar-se a la seva tasca de direcció.

Així mateix, la figura del vicepresident està sempre subjecta a una àmplia gamma d'altres funcions, que depenen en cada cas de les necessitats per les quals el president l'ha nomenat:

- Per **raons d'equilibri intern dins del Govern**, perquè és diferent si el Govern és políticament homogeni o és un Govern de coalició.
- Per **raons d'equilibri intern dins del mateix partit**, tenint en compte que actualment els partits de les democràcies occidentals són formacions àmplies que normalment agrupen tendències de signe divers.

En conclusió, el vicepresident és una figura jurídicament poc definida i que depèn molt de la conjuntura política.

### 3.7.2. Els ministres

Com ja s'ha advertit, els ministres tenen una **doble condició**:

1) Són membres del Govern, considerat com a òrgan constitucional complex<sup>174</sup>.

#### Les funcions del vicepresident

Les funcions del vicepresident han estat sempre imprecises. A aquesta imprecisió han contribuït el diferent caràcter dels diversos vicepresidents que han figurat en els governs i les diverses raons per les quals un president nomena vicepresidents.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.6.2 d'aquest mòdul.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.3.2 d'aquest mòdul.

<sup>(174)</sup> Art. 4 de la Llei del Govern.

2) Són òrgans unipersonals, caps d'un determinat departament ministerial en què s'organitza l'Administració de l'Estat<sup>175</sup>.

Com a **òrgans unipersonals**, són responsables davant del president –que és qui els ha designat– i, encara que estan sotmesos al control polític de les Corts –exercit mitjançant preguntes, interpel·lacions i mocions–, no són responsables davant d'aquest organisme.

Com s'ha vist, el responsable davant del Congrés és únicament aquell que el Congrés ha designat, és a dir, el president del Govern.

Des d'aquest punt de vista, les denominades **mocions de reprovació dels ministres** tenen un indubtable valor polític però, també, un valor jurídic nul. Qui pot fer dimitir un ministre no és la cambra, sinó el president del Govern, el qual, en definitiva, sí que té la relació de confiança amb el Congrés.

Ara bé, els ministres, a més de pertànyer a l'òrgan col·legiat del Govern, són també **alts càrrecs de l'Administració de l'Estat**, en concret, els càrrecs més alts dels ministeris, els quals, d'altra banda, són el principal ens organitzatiu instrumental de què l'Estat s'ha dotat per a establir la seva estructura administrativa.

A més d'aquesta posició de cap suprem d'un ministeri, el ministre és també responsable de la seva àrea de gestió governamental, gestió controlada per l'oposició i per l'opinió pública, però de la qual el ministre només és responsable polític davant del president del Govern.

Cal advertir, però, que no és obligat que els ministres siguin els caps d'un departament ministerial, ja que és possible que hi hagi **ministres sense cartera**, és a dir, ministres que no són caps d'una àrea administrativa, sinó que participen en les deliberacions del Consell de Ministres i poden ser encarregats pel president del Govern per a portar a terme qüestions més específiques i concretes.

Sota la dependència dels ministres hi trobem els secretaris d'Estat, els subsecretaris i altres càrrecs d'ordre administratiu (vegeu arts. 7 i 15 de la llei del Govern i els arts. 14 a 19).

<sup>(175)</sup>Arts. 12 i 13 de la llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 3.6.1 d'aquest mòdul.

#### Les mocions de reprovació dels ministres

Les mocions de reprovació dels ministres pretenien ser, en un determinat moment, equivalents a la moció de censura al president del Govern.



Seu ministerial a Madrid.

### 3.7.3. El Consell de Ministres i les Comissions Delegades

El Consell de Ministres és l'òrgan col·legiat plenari del govern. Hi poden assistir els secretaris d'Estat i les seves deliberacions són secretes, estenent-se actes dels seus acords. Els membres del Govern poden reunir-se també en Comissions Delegades, creades per acord del Consell de Ministres.

Correspon al Consell de Ministres –d'acord amb l'article 5 de la Llei del Govern– les següents funcions:

a) De tipus legislatiu: aprovar els projectes de llei i –de forma exclusiva– el projecte de llei de Pressupostos Generals de l'Estat; aprovar els decrets-lllei i decrets-legislatius; acordar la negociació i signatura dels tractats internacionals, així com remetre els tractats internacionals a les Corts d'acord amb els articles 94 i 96.2. CE; aprovar els reglaments executius, previ dictamen del Consell d'Estat.

b) De tipus executiu: declarar els estats d'alarma i d'excepció, així com proposar al Congrés la declaració d'estat de setge; disposar l'emissió de deute públic o contreure crèdit, prèvia autorització legislativa; crear, modificar i suprimir òrgans directius dels departaments ministerials.

c) Funcions de direcció política: adoptar programes, plans i directrius vinculants per a tots els òrgans de l'Administració General de l'Estat.

Les Comissions Delegades, òrgans col·legiats del Govern, tenen per funció examinar qüestions o estudiar assumptes que tinguin relació amb els departaments ministerials que les integren, i que en determinats supòsits necessitin d'una proposta conjunta prèvia a l'aprovació en Consell de Ministres. Són, així, òrgans de col·laboració interministerial i poden tenir, en certs casos, d'acord amb allò que es disposi al decret de la seva creació, funcions executives<sup>176</sup>.

<sup>(176)</sup>Art. 6 de la llei del Govern.

## 4. Les relacions entre les Corts Generals i el Govern

### 4.1. La relació de confiança i la responsabilitat política

#### 4.1.1. La responsabilitat dels poders públics

Amb caràcter general, la responsabilitat és l'obligació que contreu una persona a conseqüència de les seves actuacions; si escau, pot comportar un determinat tipus de sanció (cessament, dimissió, indemnització, etc.).

Sempre hi ha un paràmetre per a jutjar aquestes actuacions i determinar-ne la responsabilitat. L'article 9.3 de la Constitució espanyola estableix, amb caràcter general, la responsabilitat dels poders públics. Altres preceptes constitucionals al·ludeixen als diversos tipus de responsabilitat de determinats òrgans constitucionals.

Abans de res, però, s'han de distingir molt clarament dos **tipus** de responsabilitat:

- la responsabilitat jurídica,
- la responsabilitat política.

En els dos subapartats següents, examinarem amb més profunditat aquests dos tipus de responsabilitat.

#### 4.1.2. La responsabilitat jurídica

La responsabilitat jurídica té tres vessants:

- Responsabilitat **patrimonial** o civil, que dóna lloc a una determinada indemnització.
- Responsabilitat **penal**, que dóna lloc a una determinada sanció penal i que, fins i tot, pot arribar a penes de privació de llibertat.
- Responsabilitat **administrativa**, que pot donar lloc a sancions administratives que mai no poden comportar penes de privació de llibertat.

#### Lectura complementària

P. J. González Trevijano (1996). *La cuestión de confianza en la Constitución de 1978*. Madrid: Cortes Generales.

#### Exemple

En uns casos el paràmetre serà la consciència (responsabilitat moral), en uns altres les generacions futures (responsabilitat històrica), etc.

La responsabilitat jurídica deriva dels controls de constitucionalitat o de legalitat i respon al principi d'estat de dret. Hi ha tres elements que caracteritzen la responsabilitat jurídica:

1) **L'objectivitat del paràmetre.** Dèiem que sempre hi ha un paràmetre per a determinar les responsabilitats.

El paràmetre des del qual s'exigeix la responsabilitat jurídica és sempre una **norma jurídica preexistent**, és a dir, un és responsable jurídicament si infringeix una determinada norma jurídica.

2) **Els diferents tipus de responsabilitats segons la norma infringida.** En dret, la responsabilitat varia segons els tipus de normes que s'infringeixen:

- Una **norma penal** dóna lloc a delictes o faltes, i els càstigs poden arribar a privar de la llibertat.
- La infracció d'una **norma civil** dóna lloc a indemnitzacions de tipus pecuniari.
- La infracció d'una **norma administrativa** dóna lloc a sancions, normalment pecuniàries, que no poden arribar mai a anul·lar la llibertat de les persones.

3) **Les responsabilitats jurídiques es depuren davant dels òrgans judicials.** En definitiva, els òrgans judicials són els que poden decretar la responsabilitat en la infracció d'una norma i imposar la sanció corresponent.

#### 4.1.3. La responsabilitat política

La responsabilitat política, que pot ser exercida davant de les institucions i davant de la societat, es diferencia de la jurídica tant pel paràmetre com pel subjecte davant del qual s'exerceix la responsabilitat.

Així com el paràmetre de la responsabilitat jurídica és una norma jurídica, amb l'objectivitat que això comporta, la responsabilitat política s'exerceix des de **critèris d'oportunitat** que, normalment, no són ni pre-existents ni clars com ho són les normes jurídiques.

#### Possibilitats d'exempció de la responsabilitat jurídica en el passat

Mitjançant una llei d'exempció de responsabilitats, la representació nacional del Parlament podia eximir els governants de qualsevol responsabilitat jurídica quan circumstàncies determinades els havien obligat a vulnerar l'ordenament.

Els criteris d'oportunitat que s'utilitzen en l'activitat política són els objectius que es persegueixen, els mitjans que es fan servir i les maneres com s'exerceix el poder polític. Es tracta d'uns paràmetres d'apreciació predominantment subjectiva.

### Responsabilitats polítiques

En la recerca d'aquestes responsabilitats és ben cert que es permet fiscalitzar l'encert, la coherència o l'acord amb les expectatives dels programes electorals, o la capacitat per a indagar els desitjos de la majoria dels ciutadans.

D'altra banda, la culpa per la qual es demanen responsabilitats polítiques pot ser de dues menes:

1) **Culpa directa.** Quan la persona afectada és responsable dels seus actes.

2) **Culpa indirecta.** Quan es demanen responsabilitats a la persona afectada per actes comesos per subordinats seus. En aquest cas, la doctrina clàssica ha distingit entre:

- La **culpa *in eligendo***, en la qual es dedueix la responsabilitat per l'elecció d'una determinada persona.
- La **culpa *in vigilando***, en la qual s'exigeix responsabilitat per no haver tingut gaire en compte la supervisió de les actuacions del subordinat.

Des d'una altra perspectiva, la responsabilitat política s'exerceix davant de dos paràmetres diferents (els òrgans polítics i la societat):

1) **Responsabilitat política davant d'òrgans polítics.** Aquesta responsabilitat política es caracteritza per ser de caràcter formal i per basar-se en la relació de confiança:

a) El **caràcter formal** implica que per a fer efectiva la responsabilitat cal utilitzar mecanismes prèviament establerts.

#### Exemples de mecanismes formals de la responsabilitat

- La responsabilitat del Govern davant del Congrés dels Diputats es porta a terme mitjançant els procediments de moció de censura o de qüestió de confiança.
- La responsabilitat d'un càrrec del Govern o de l'Administració es formalitza com a cessament o dimissió.
- La responsabilitat davant del cos electoral es fa efectiva mitjançant la dissolució del Parlament i la convocatòria de noves eleccions.

### La formalitat de la responsabilitat política

Aquests mecanismes prèviament establerts confereixen un caràcter molt formal a la responsabilitat política davant d'òrgans polítics. Aquest caràcter formal fa que sigui fàcil saber quan es fa efectiva aquesta responsabilitat.

b) Pel que fa a la **relació de confiança**, cal assenyalar que vol dir que un és responsable davant de qui l'ha designat per al càrrec.

### Exemples de responsabilitats quant a la relació de confiança

Si seguim l'ordre de baix a dalt, trobem que:

- El **director general** és responsable davant del ministre, que el pot fer cessar o davant del qual haurà de dimitir.
- El **ministre** és responsable davant del president del Govern, que l'ha elegit i davant del qual pot formalitzar idèntiques formes de dimissió o de cessament.
- El **president del Govern**, d'altra banda, és responsable davant del Congrés dels Diputats, que l'ha elegit, i les formes de dimissió o de cessament adopten els procediments de dimissió, qüestió de confiança o moció de censura.
- Els **membres del Congrés dels Diputats** són responsables davant del cos electoral que els ha elegit i exerceixen la seva responsabilitat cada vegada que es convoquen unes noves eleccions.

2) **Responsabilitat política davant de la societat.** La responsabilitat política davant de la societat s'exerceix tenint en compte que el control està poc formalitzat i que la relació de confiança té un caràcter diferent de l'anterior.

Ara bé, en un sistema democràtic, la responsabilitat davant de la societat sempre s'acaba exercint davant d'un determinat òrgan constitucional que expressa de manera inapel·lable la voluntat d'aquesta societat, és a dir, és la responsabilitat que tots els òrgans polítics, inclosa l'oposició, depuren davant del cos electoral en les diverses eleccions.

#### Responsabilitat política davant de la societat

Quan es fa referència a la societat, es vol al·ludir a la voluntat que aquesta expressa a través dels partits polítics, d'altres associacions o de l'opinió pública.

#### Procediments de control no formalitzat

Són procediments de control no formalitzat, per exemple, la crítica pública, el plantejament de determinades alternatives i el debat continu entre representants del Govern i els de l'oposició.

## 4.2. El control parlamentari

El control parlamentari té el seu origen teòric en el **sistema d'equilibri de poders** que va dissenyar, originàriament, Montesquieu a mitjan segle XVIII. La divisió de poders de Montesquieu implicava no tan sols separació, sinó també equilibri, és a dir, que tot poder havia d'estar controlat per un altre poder; només així es podia limitar el poder, i un poder no s'ha de limitar solament per normes, sinó que també ha d'estar controlat per altres òrgans.

Els controls derivats de les diverses formes de responsabilitat són de tres **tipus**:

- controls **jurisdiccionals**,
- controls **politicoinstitucionals**,
- controls **politicossocials**.

Aquí tractarem els aspectes generals d'un control molt concret de caràcter politicoinstitucional: el control parlamentari del Govern.

### Dos significats del control parlamentari

1) Un primer significat, que es pot denominar **significat estricte**, és el que considera que el control parlamentari s'exerceix només mitjançant actes que han d'incloure una determinada sanció política, és a dir, que han de tenir capacitat per a fer cessar el titular de l'òrgan controlat.

Un sistema com aquest dóna per fet que en les formes de govern presidencials no hi ha procediments de control, la qual cosa sembla anar contra l'esperit dels sistemes de divisió de poders.

2) Ara bé, aquest concepte estricte de control no serveix per a descriure les actuals formes de govern parlamentàries, ja que si el control es redueix a la moció de censura i a la qüestió de confiança, es revela com a inexistent, perquè, si es té en compte la disciplina imperant en els partits i la tendència als governs homogenis, aquests sistemes de control no s'utilitzen gairebé mai.

En el fons, en les formes parlamentàries de govern, com ara l'espanyola, el que s'exerceix, en tot cas, és un simple **autocontrol**. A més, l'article 66 de la Constitució espanyola estableix que totes dues cambres –Congrés i Senat– exerceixen el control parlamentari. Com ja se sap, la moció de censura i la qüestió de confiança només s'exerceixen davant del Congrés i, en conseqüència, de la mateixa Constitució es dedueix que la intenció del constituent és estendre el control a altres procediments, a més dels que suposen sanció per al Govern.

Per totes aquestes raons, cal entendre el **control en sentit ampli**, és a dir, com tota activitat de la cambra destinada a la vigilància de l'actuació del Govern. Per tant, el control s'exerceix en totes les activitats de la cambra, fins i tot, en l'elaboració de lleis.

Des d'aquest punt de vista ampli, el control parlamentari no té com a finalitat immediata fer caure el Govern, sinó revisar l'actuació governamental.

Aquest sentit ampli del control parlamentari s'adequa molt més a la realitat actual de la relació entre el Parlament i el Govern. En efecte, aquest sentit del control es dóna en totes les actuacions parlamentàries en què el debat, originat per la publicitat dels actes parlamentaris, sempre hi és present.

Alguns procediments parlamentaris com ara les preguntes, les interpellacions, les mocions, les comissions d'investigació o el control dels decrets lleis i els decrets legislatius són típicament de control. També en altres actes parlamentaris hi ha control, com per exemple:

- Les **esmenes de la minoria** controlen els projectes de llei del Govern.

#### El significat estricte

Des d'aquest punt de vista només serien procediments de control parlamentari la moció de censura i la qüestió de confiança.

#### Efectes

Aquest concepte de control, si bé no comporta la sanció immediata, posa en marxa mecanismes que fan possible aquesta sanció.



- Els actes d'autorització o d'aprovació de tractats suposen un control respecte a actuacions anteriors d'aquest Govern.
- El nomenament i l'elecció de persones.

En definitiva, l'activitat de control del Parlament va més encaminada a influir en la societat i en l'opinió pública que no pas a obtenir unes decisions, aprovades per majoria, que la composició de la cambra fa quasi sempre impossible.

Si bé en altres èpoques es podia considerar que les cambres controlaven el Govern, avui dia la realitat en els sistemes parlamentaris és una altra. Qui intenta controlar el Govern és l'oposició, és a dir, la minoria parlamentària; mentre que la majoria parlamentària, per definició, dóna suport al Govern, no el controla.

Si tenim en compte aquestes consideracions, sembla que actualment la regulació del control parlamentari és notòriament insuficient. D'acord amb els principis democràtics, la voluntat de la cambra s'ha d'expressar en decisions que tinguin el suport de la majoria. Ara bé, les activitats de control, també per principi i tenint en compte que un govern democràtic és un govern limitat i controlat, les haurien d'exercir les minories sense que les majories ho poguessin impedir.

Això, que ja és possible en les peticions d'informació, en les preguntes i en les interpellacions, encara no és possible en les comissions d'investigació, que són institucions que exerceixen el control polític amb la finalitat d'exigir la responsabilitat corresponent.

Així doncs, l'article 66.2 de la Constitució espanyola, que estableix que les Corts Generals "controlen l'acció del Govern", sembla que significa que aquest control de l'acció de govern s'exerceix mitjançant tota l'actuació parlamentària que permet criticar, fiscalitzar i debatre qualsevol actuació governamental.

### 4.3. La designació del Govern

El Govern no es designa mitjançant un sol acte sinó, com a mínim, a través dels dos procediments següents:

- En primer lloc, es produeix la **designació del president del Govern**.
- Després, el president designa els seus **ministres**.

Tot seguit s'analitzen aquests dos procediments.

#### Les comissions d'investigació

Aquestes comissions haurien d'actuar no segons la voluntat de la majoria, sinó com a autèntiques institucions que, des de les minories, han d'exercir el control.

#### Lectura complementària

M. Revenga Sánchez (1988). *La formación del gobierno en la Constitución española de 1978*. Madrid: CEC.

### 4.3.1. Nomenament del president del Govern: la investidura

La designació del president del Govern es produeix de les dues maneres següents:

- mitjançant el procediment d'investidura<sup>177</sup>,
- com a conseqüència d'obtenir la majoria una moció de censura.

<sup>(177)</sup>Llegiu els art. 99 i 100 CE i 170-172 del Reglament del Congrés dels Diputats.

#### Vegeu també

La moció de censura s'estudia al subapartat 4.4.2 d'aquest mòdul.

<sup>(178)</sup>Cal recordar que en cap d'aquests casos no es produeix buit de poder, ja que el Govern continua en funcions.

La investidura té lloc en els supòsits<sup>178</sup> següents:

- Després d'eleccions al Congrés dels Diputats.
- En cas de dimissió del president del Govern després d'haver perdut una qüestió de confiança o per altres supòsits.
- Per defunció del president.

El procediment d'investidura es pot dividir en les tres fases següents:

- Fase de proposta.
- Fase de votació.
- Fase de nomenament.

#### a) Fase de proposta

La Constitució no regula el moment precís d'iniciar el procediment d'investidura.

Fins ara, en els casos d'investidura després d'unes eleccions al Congrés, la investidura s'inicia després de la sessió constitutiva de la cambra i l'elecció del seu president. A partir d'aquest moment, el rei inicia **consultes amb els representants designats pels grups polítics** amb representació parlamentària.

Cal remarcar que no es tracta de representants de grups parlamentaris, sinó de grups polítics –partits, coalicions, agrupacions d'electors– amb representació a la cambra<sup>179</sup>, la qual cosa amplia el ventall polític molt més que si, simplement, es limités a consultar els representants dels grups parlamentaris.

<sup>(179)</sup>Aquesta pràctica respon millor al valor superior del pluralisme polític reconegut en l'article 1.1 de la Constitució espanyola.

A partir d'aquestes consultes, el rei proposa al Congrés dels Diputats, a través del seu president, un candidat a president del Govern. El president del Congrés ha de ratificar aquest acte reial i, a continuació, s'ha de publicar en el *Butlletí Oficial de les Corts*.

## b) Fase de votació

El candidat proposat –no necessàriament diputat o senador– compareix davant del Congrés, exposa el seu **programa de govern** i sol·licita la confiança de la cambra. Després d'un debat sobre el programa amb participació de tots els grups parlamentaris, es procedeix a la votació pública.

En el cas d'obtenir la **majoria absoluta** (la meitat més un del nombre total de diputats), el candidat ja pot ser nomenat president del Govern pel rei. En cas de no obtenir-la, es procedeix a una segona votació, amb la mateixa proposta, quaranta-vuit hores després.

Si en aquesta segona votació obté la **majoria simple** (més vots a favor que en contra), el candidat és designat president del Govern. Si no arriba a aquesta majoria, el rei ha de fer, a través del mateix procediment anterior, noves propostes successives durant el termini de dos mesos comptats a partir de la primera votació.

Si en dos mesos no es designa president, el rei ha de dissoldre el Congrés i el Senat i convocar noves eleccions mitjançant un decret ratificat pel president del Congrés.

Aquesta **potestat de dissolució** té dos avantatges:

- És una mesura de pressió perquè la Cambra Baixa nomeni president.
- Serveix perquè davant d'una situació en què no hi ha alternatives polítiques es retorni el poder de decisió al cos electoral.

## c) Fase de nomenament

Si el candidat proposat –per una o altra majoria– obté la investidura, correspon al rei el seu nomenament.

Aquest nomenament, efectuat mitjançant reial decret, ha de ser ratificat pel president del Congrés<sup>180</sup>.

<sup>(180)</sup>Art. 64.1 CE.

### 4.3.2. Nomenament de la resta del Govern

Una vegada nomenat el president, aquest és qui designa<sup>181</sup> lliurement els ministres o, si s'escau, els altres membres del Govern, els quals són nomenats pel rei, mitjançant reial decret ratificat pel nou president del Govern.

<sup>(181)</sup>Art. 101 CE.

### 4.4. El control parlamentari del Govern: la qüestió de confiança i la moció de censura

Com és sabut, l'element clau que defineix la forma de govern parlamentària és la relació de confiança que hi ha d'haver entre el Parlament i el Govern.

a) En el **parlamentarisme clàssic** aquesta relació no estava regulada i el Govern podia perdre la confiança del Parlament en qualsevol moment del debat parlamentari. Aquesta situació provocava una **inestabilitat parlamentària notòria**, ja que la pèrdua de confiança es podia produir per la discussió d'un assumpte menor o l'absència momentània de diputats en una determinada sessió parlamentària.

b) Per a evitar els perills d'inestabilitat governamental que aquesta situació comportava, els diversos països europeus amb sistema parlamentari van començar a regular les **formes de control parlamentari del Govern** i, especialment, el seu cessament.

La regulació, amb procediments estrictes, de les relacions entre el Parlament i el Govern va rebre el nom de **parlamentarisme racionalitzat**.

Els supòsits principals de la **pèrdua parlamentària** de confiança són dos<sup>182</sup>:

- La qüestió de confiança, que pretén confirmar el suport que el Parlament dóna al Govern i que és plantejada pel president del Govern.
- La moció de censura, que ha estat el procediment clàssic per a exigir responsabilitats polítiques al Govern a iniciativa del Congrés.

<sup>(182)</sup>Totes dues formes, seguint els criteris del parlamentarisme racionalitzat, han estat minuciosament regulades en la Constitució espanyola. Tot seguit s'analitzen l'una i l'altra.

<sup>(183)</sup>Art. 112 CE i 173-174 del Reglament del Congrés dels Diputats

#### Vegeu també

Vegeu també el subapartat 3.3.2 d'aquest mòdul.

#### 4.4.1. La qüestió de confiança

Com ja s'ha indicat, la qüestió de confiança<sup>183</sup> significa la petició del Govern al Congrés perquè aquest manifesti de manera expressa que el vincle de confiança al Govern es manté. És el president del Govern qui, després d'una deliberació prèvia del Consell de Ministres, planteja la qüestió de confiança al Congrés. Cal examinar quines funcions exerceixen en aquest procediment el president del Govern, la resta del Govern i el Congrés dels Diputats.

Com ja se sap, qui ha de tenir la confiança del Congrés és el president. Per tant, és lògic que estigui capacitat per plantejar la qüestió de confiança. Ara bé, també és lògica l'obligació constitucional de la **deliberació conjunta** en Consell de Ministres, ja que el vot de confiança que se sol·licita no és solament per al president, sinó per a tot el Govern. A més de la responsabilitat solidària d'aquest, el que es planteja davant del Congrés dels Diputats és el compliment del programa de govern o una declaració de política general.

El **programa de govern**, que com s'ha vist l'elabora el president, l'aplica el Govern en el seu conjunt, i el que es controla en la qüestió de confiança no són solament els termes en què es redacta el programa sinó, especialment, la seva aplicació pràctica.

Igualment, en el cas que la qüestió es plantegi sobre una **declaració de política general**, aquesta és producte de l'acció conjunta de tot el Govern, i per aquest motiu la responsabilitat és col·legiada.

Per totes aquestes raons, el que es qüestiona no és tan sols la figura del president, sinó l'**actuació conjunta del Govern**. Si es té en compte que el president dirigeix el Govern, són proporcionals a la responsabilitat de cadascú:

- Que sigui el president qui plantegi la qüestió.
- Que el president prèviament ho hagi de debatre en Consell de Ministres<sup>184</sup>.

Per tant, la **funció del Congrés** és aquí diferent de la que exerceix en la investidura o en una moció de censura.

En la qüestió de confiança, contràriament als dos altres procediments, el Congrés s'ha de pronunciar sobre una determinada obra de govern i, a més, sobre la figura d'un president i sobre possibles canvis en el seu programa.

En el procediment per a tramitar la qüestió de confiança es distingeixen les fases següents:

#### a) Plantejament

#### Vegeu també

Vegeu els subapartats 3.6.1 i 4.3.1 d'aquest mòdul.

<sup>(184)</sup> Que el president ho hagi de deliberar en Consell de Ministres no vol dir que li calgui rebre cap autorització d'aquest: la decisió de plantejar la qüestió és només seva.

El president ha de presentar per escrit davant la Mesa del Congrés l'objecte de la qüestió, la qual cosa ofereix notoris avantatges al Govern ja que, en assenyalar l'objecte, delimita en bona part l'àmbit del possible debat. A més, la qüestió de confiança ofereix un altre avantatge al Govern, ja que li permet dissoldre les cambres quan la qüestió ja s'hagi plantejat.

A diferència de la moció de censura, en què el Govern es veu privat de la facultat de dissolució, en la qüestió de confiança, el Govern pot dissoldre abans de perdre una votació.

## b) Debat

En primer lloc, el president exposa l'objecte de la qüestió de confiança i, a continuació, sol·licita la confiança de les cambres. Seguidament poden intervenir representants de tots els grups parlamentaris. Així mateix també poden intervenir el ministres en qüestions que afectin la seva gestió concreta.

Per tant, seguint la lògica que ja s'ha esmentat abans, el debat no és únicament entre el Congrés i el president sinó entre el Congrés i el Govern, ja que la confiança afecta també el Govern.

## c) Votació

Entre el plantejament de la qüestió i el moment de la votació hi ha d'haver, seguint la filosofia del parlamentarisme racionalitzat, un termini mínim de vint-i-quatre hores, per tal d'evitar que es plantegin qüestions de confiança per sorpresa.

El Govern obté la confiança si aconsegueix una **votació favorable per majoria simple**. Aquesta majoria simple és coherent amb les majories que permeten a un candidat accedir a president.

### Vegeu també

Vegeu el subapartat 4.3.1 d'aquest mòdul.

Ara bé, si es compara amb la moció de censura –que s'estudia en l'apartat següent– es dedueix que el que el constituent ha volgut és reforçar l'estabilitat governamental, doncs se li facilita al Govern que obtingui la confiança (majoria simple) mentre que, com veurem, perquè triomfi una moció de censura i el govern caigui cal majoria absoluta.

## d) Efectes de la votació

En el cas que la votació sigui favorable al Govern, aquest continua en funcions. En el cas que la votació sigui contrària, el Govern ha de presentar immediatament la seva dimissió al rei i esdevé un Govern en funcions.

El rei, d'altra banda, inicia de nou el procediment d'investidura. Cal recordar que, en aquest període, el Govern no pot dissoldre les cambres. Res no impedeix, però, que el **president derrotat** en la qüestió de confiança es presenti a la investidura, si presenta, això sí, un nou programa de govern.

#### 4.4.2. La moció de censura

Amb caràcter general, la moció de censura<sup>185</sup> és el procediment mitjançant el qual un Parlament trenca la seva relació de confiança amb el Govern. Ara bé, en el cas espanyol, seguint l'exemple alemany, la moció de censura té característiques peculiars que fan que sigui més complexa que la moció de censura tradicional.

En efecte, entre les preocupacions del constituent espanyol, l'any 1978 hi havia la de reforçar l'estabilitat governamental, cosa que ja s'ha vist en els sistemes de majories que calen per a la investidura i la qüestió de confiança, com també en la comparació entre la majoria necessària per a obtenir la confiança i la necessària per a ser objecte d'una moció de censura.

Ara bé, en aquests sistemes de majories que per si mateixos comporten un notable enfortiment de qui governa, la moció de censura ofereix un altre sistema que, amb el precedent de la Llei fonamental de Bonn, fa que la moció no suposi només la retirada de la confiança a un president de govern, sinó, en el mateix acte, l'expressió de confiança en un nou president.

Tot seguit examinarem les fases principals del procediment parlamentari espanyol de la moció de censura.

##### a) Iniciació

La moció de censura ha de ser proposada, com a mínim, per una desena part dels diputats davant de la Mesa del Congrés juntament amb els dos requisits següents:

- D'una banda, un escrit que expliqui les **raons** que motiven la moció.
- D'altra banda, la **inclusió d'un candidat a la presidència** del Govern que hagi acceptat ser-ho.

<sup>(185)</sup> Art. 113 CE i 175-179 del Reglament del Congrés dels Diputats.

#### Lectura complementària

E. Vírjala Foruria (1988). *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Madrid: CEC.



Adolfo Suárez al Congrés dels Diputats en la sessió de moció de censura presentada pel PSOE el mes de maig del 1980.

La inclusió d'un candidat que hagi acceptat ser-ho és l'aspecte clau de la moció de censura i al voltant d'aquest candidat gira tot el procediment.

Cal fer les dues delimitacions següents:

1) La moció de censura es dirigeix a tot el Govern, el qual és solidàriament responsable<sup>186</sup>.

(186) Art. 108 CE.

2) No es pot fer una moció de censura a un govern en funcions per raons òbvies, ja que es tracta d'un govern que ja ha cessat i, per tant, és absurd demanar-ne el cessament.

D'altra banda, la moció de censura es pot presentar en qualsevol moment dins dels períodes ordinaris de sessions, fins i tot durant els estats excepcionals.

#### b) Tramitació parlamentària

Si se segueixen els criteris del parlamentarisme racionalitzat, la moció s'ha de presentar davant de la Mesa del Congrés, que ha de permetre, durant els dos dies següents, que es proposin **mocions alternatives**. Després d'admetre's a tràmit una moció de censura, el Govern no pot dissoldre ni el Congrés ni el Senat<sup>187</sup>.

(187) Art. 115.2 CE.

Una vegada admesa a tràmit, la moció de censura es debat en el Ple del Congrés. La característica principal d'aquest debat és que no es configura com una crítica al Govern, sinó com una investidura del candidat que opta a president del Govern.

Des d'aquest punt de vista, es canvia el sentit unidireccional de les tradicionals mocions de censura, les quals eren només un instrument parlamentari per a exigir responsabilitat política al Govern. En aquest cas, l'objecte central de l'atenció és més aviat el candidat alternatiu que no pas el Govern i el seu president.

Fins i tot, el reglament parlamentari no preveu la necessitat de la intervenció del president del Govern. Al contrari, el candidat alternatiu és qui ha d'exposar el seu programa i els grups parlamentaris l'han de debatre.



Així doncs, no es tracta sols d'un procediment que procura la crítica dels grups que proposen la moció al Govern, sinó d'un procediment mitjançant el qual el candidat proposat ha de convèncer una majoria de la cambra.

### c) Votació

Com en la qüestió de confiança, entre la presentació i la votació hi ha un **termini de repòs** que, en aquest cas, és d'un mínim de cinc dies.

La majoria necessària per a aprovar una moció de censura és una majoria absoluta dels membres del Congrés, és a dir, la meitat més un dels components del Congrés.

Si hi ha altres mocions de censura alternatives, la discussió d'aquestes segueix l'ordre segons el qual s'han presentat i el debat es fa de manera separada o conjunta. Ara bé, si s'aprova una moció de censura, les altres mocions presentades no se sotmeten a votació. Si no s'aprova la primera, la resta es voten separatament.

### d) Efectes

Una moció de censura aprovada indica que, d'una banda, es trenca el vincle de confiança entre el Parlament i el Govern i, de l'altra, s'estableix un vincle nou. Això vol dir que cessa el Govern que ha estat objecte de la moció i que queda investit el candidat proposat. Al rei només li cal nomenar aquest candidat com a president del Govern.

Si es rebutja una moció de censura, el Govern, naturalment, roman permanent i recupera la seva facultat de dissoldre les cambres. Els diputats que signin la moció de censura no en poden subscriure una altra en el mateix període de sessions.

## 4.5. La dissolució de les cambres

Amb la dissolució de les cambres<sup>188</sup> es posa fi a una legislatura. Aquesta dissolució de les cambres es pot produir de dues maneres:

<sup>(188)</sup> Art. 115 CE.

1) La **dissolució natural**, que es produeix quan ha transcorregut el temps per al qual s'han elegit els diputats o els senadors. Aquesta hauria de ser, possiblement, la forma habitual d'acabar una legislatura.

2) La **dissolució anticipada**, que se sol produir amb molta més freqüència que la dissolució natural.

L'ordenament espanyol, quant a la dissolució anticipada, preveu els supòsits següents:

a) Que el Congrés no hagi aconseguit la investidura d'un president durant els dos mesos transcorreguts després de la primera votació d'investidura<sup>189</sup>.

(189) Art. 99.5 CE.

b) El cas previst en l'article 168 de la Constitució espanyola de reforma de la Constitució.

c) La dissolució proposada pel president del Govern, després de la deliberació prèvia del Consell de Ministres.

De totes les formes de dissolució enumerades, la proposada pel president del Govern després de la deliberació prèvia del Consell de Ministres és el procediment més habitual.

Els **requisits principals** de la dissolució parlamentària són els següents:

1) El decret de dissolució ha de contenir la **convocatòria de noves eleccions**.

2) No es pot procedir a la dissolució anticipada quan està en tràmit una **moció de censura** o quan estan en vigor els **estats excepcionals**<sup>190</sup>.

(190) Art. 116.5 CE.

3) Un cop s'ha produït una dissolució anticipada a proposta del president, no es pot procedir a una **nova dissolució** fins que no hagi transcorregut un any des de l'anterior llevat que no s'hagi aconseguit investir un nou president del Govern. Així doncs, en els casos en què la convocatòria d'eleccions provingui d'una dissolució anticipada, aquesta no es pot repetir fins que no hagi transcorregut el **període d'un any**.

L'efecte general que produeix la dissolució és el final de la legislatura parlamentària, la qual cosa té les conseqüències següents:

- Decauen tots els treballs en tràmit parlamentari.
- Finalitza el mandat de tots els diputats i els senadors, fins i tot els senadors que han elegit les assemblees de les comunitats autònomes.
- Entren en funcions la Diputació Permanent del Congrés i la Diputació Permanent del Senat, les quals continuen així fins que es constitueixen les noves Corts Generals.

## 5. El Poder Judicial

### 5.1. El Poder Judicial i la potestat jurisdiccional

El Poder Judicial és el poder de l'Estat que té atribuïda la potestat jurisdiccional.

#### Lectura recomanada

P. Andrés Ibáñez; C. Movilla Álvarez (1986). *El Poder Judicial*. Madrid: Tecnos.

D'acord amb l'article 117.1 i 3 de la Constitució espanyola, hi ha dos aspectes complementaris que caracteritzen el Poder Judicial:

- a) Un conjunt de **jutjats i tribunals** espanyols als quals correspon en exclusiva la potestat de jutjar i fer executar el que s'ha jutjat.
- b) Un conjunt de **jutges i magistrats** que administren justícia en jutjats i tribunals.

L'anàlisi de la configuració constitucional del Poder Judicial requereix, d'una banda, que se'n matisi la configuració com a poder de l'Estat i, de l'altra, que es faci referència al concepte de potestat jurisdiccional i a l'àmbit en què s'exerceix.

#### 5.1.1. El Poder Judicial com a poder de l'Estat

Com a poder de l'Estat caldria matisar la configuració del Poder Judicial des de tres aspectes diferents:

a) Des d'un **punt de vista orgànic**, el Poder Judicial és el conjunt de jutjats i tribunals en què els jutges i els magistrats administren justícia. Els jutges i els magistrats del que tradicionalment s'ha anomenat **jurisdicció ordinària** són els únics integrants del Poder Judicial. Tenint en compte aquesta delimitació, per a fixar els integrants del Poder Judicial, cal fer dues consideracions importants:

- La primera, que hi ha òrgans jurisdiccional i magistrats no integrats en el Poder Judicial i que, per tant, són òrgans jurisdiccional no regulats per la Llei orgànica del Poder Judicial (LOPJ).
- La segona, encara que es pugui deduir fàcilment, que no integren el Poder Judicial ni el personal cooperador, ni el personal al servei de l'Administració de justícia ni el Consell General del Poder Judicial.

#### Òrgans jurisdiccional no integrats en el Poder Judicial

El Tribunal Constitucional, la jurisdicció militar –excepte la Sala Sisena del Tribunal Suprem– i els tribunals consuetudinari no estan integrats en el Poder Judicial.

b) Un altre aspecte singular substantiu del Poder Judicial és que és un poder amb una **estructura interna policèntrica**, desconcentrada o difusa.

La potestat jurisdiccional resideix totalment en tots els jutjats i els tribunals que l'administren. Cada òrgan judicial és independent a l'hora d'exercir la seva potestat. Les idees de concentració i jerarquia són estranyes al poder jurisdiccional i, en conseqüència, al Poder Judicial.

Aquesta situació és perfectament compatible amb el fet que, a través del sistema de recursos legalment previstos i la força vinculant reconeguda en la doctrina del Tribunal Suprem, tots els jutges apliquin el dret mitjançant criteris uniformes. A més, cal buscar l'essència de la unitat jurisdiccional no en la seva organització, sinó en l'aplicació judicial uniforme de l'ordenament jurídic.

c) Finalment, el darrer aspecte configuratiu del Poder Judicial és que és comú en tot el constitucionalisme europeu continental basar la **independència del Poder Judicial**, respecte de la resta de poders de l'Estat, en el fet que se li atribueixi en exclusiva l'exercici de la potestat jurisdiccional.

Els fets que mostren la separació del Poder Judicial són els següents:

- la reserva de jurisdicció,
- la garantia que tots els òrgans siguin independents a l'hora d'exercir la potestat.

En conseqüència, tot el que no afecti estrictament l'exercici de la potestat jurisdiccional pertany a l'àmbit competencial del Parlament, del Govern (estatal o, sota certs límits i pel que fa sobre tot a la gestió dels mitjans personals i materials, autonòmic) o del Consell General del Poder Judicial.

L'exclusivitat jurisdiccional, la subjecció a l'imperi de la llei i l'heterogovern són els tres pilars que configuren el Poder Judicial com a poder de l'Estat.

### 5.1.2. La potestat jurisdiccional

La Constitució atribueix als òrgans judicials la **funció de jutjar i fer executar** el que s'ha jutjat.

El nucli de la potestat és jutjar, ja que s'entén per executar el fet de dur a la pràctica de manera imperativa la decisió del jutge.

#### Personal cooperador i al servei de l'Administració de Justícia

Els fiscals, els advocats, els procuradors i la policia judicial, com a personal cooperador, i els secretaris judicials, els oficials i els agents, com a personal al servei de l'Administració, no formen part del Poder Judicial.



El Tribunal Suprem, amb seu a Madrid, és l'òrgan jurisdiccional superior de l'organització judicial espanyola.

#### Lectura recomanada

L. M. Díez Picazo (1991). *Règim constitucional del Poder Judicial*. Madrid: Civitas.

**Jutjar** és, genèricament, aplicar el dret en un cas o litigi concret, que és el que constitueix l'objecte del procés.

El jutge diu el dret (*ius dicere*), determina el dret que cal per a resoldre la controvèrsia o el conflicte.

L'**activitat jurisdiccional** és una activitat d'aplicació del dret que té les característiques següents:

- El jutge és independent, és a dir, aplica el dret tenint en compte només la Constitució i l'imperi de la llei.
- El jutge aplica el dret a instància o iniciativa externa, i ho fa sempre des d'una posició d'imparcialitat subjectiva i objectiva (òrgan *super partes*).
- El jutge aplica el dret en un procés que es caracteritza per la publicitat, la igualtat de les parts, la no-indefensió i la motivació de la sentència.
- La decisió del jutge s'imposa imperativament a les parts implicades en el procés i té el grau d'irrevocabilitat més alt de l'ordenament jurídic<sup>191</sup>.

L'evolució històrica de l'Estat constitucional de dret exterioritza la **potenciació progressiva de les funcions dels jutges** tant materialment<sup>192</sup> com qualitativament, és a dir, el jutge, que era un mer executor de la llei, es converteix també en un **òrgan d'innovació i d'actualització** de l'ordenament jurídic. Actualment s'atribueix als jutges la solució jurídica de tot tipus de controvèrsies entre particulars, entre particulars i poders públics, i, també, el control sobre l'activitat de totes les administracions públiques. I encara més, els àmbits que tradicionalment en quedaven exempts (actes polítics, *interna corporis acta*, matèries reservades o secretes) tendeixen a ser interpretats amb criteris restrictius.

Malgrat que una anàlisi detallada de l'extensió de la jurisdicció obliga a remetre's a la Llei orgànica del Poder Judicial (art. 21 a 25), en aquest subpartat s'esmenten exclusivament les **atribucions** que la Constitució reserva al Poder Judicial. Són les següents:

- La tutela dels drets i els interessos legítims de les persones<sup>193</sup>.
- El monopoli de la imposició de penes<sup>194</sup>.
- La garantia dels drets fonamentals i les llibertats públiques<sup>195</sup>.
- El control de la legalitat dels reglaments i l'activitat de totes les administracions públiques<sup>196</sup>.

(191) Efecte de cosa jutjada de les decisions que adquireixen fermesa.

(192) Cada cop és més extensa la reserva de jurisdicció.



El coronel Juan Alberto Perote va ser jutjat i condemnat per haver revelat documents de matèria reservada.

(193) Art. 24.1 LOPJ.

(194) Art. 25 LOPJ.

(195) Art. 53.2 LOPJ.

(196) Art. 106 LOPJ.

- La interposició de la qüestió d'inconstitucionalitat davant el Tribunal Constitucional<sup>197</sup>.

(197) Art. 163 LOPJ.

## 5.2. Principis constitucionals configuratius del Poder Judicial i de l'exercici de la potestat jurisdiccional

Els principis bàsics que articulen la posició constitucional del Poder Judicial són els següents:

- La submissió del jutge a la Constitució i a l'imperi de la llei<sup>198</sup>.
- La independència judicial<sup>199</sup>.
- La responsabilitat judicial<sup>200</sup>.
- L'exclusivitat i la unitat jurisdiccional<sup>201</sup>.
- La participació ciutadana en l'Administració de justícia<sup>202</sup>.

(198) Vegeu el subapartat 5.2.1 d'aquest mòdul.

(199) Vegeu el subapartat 5.2.2 d'aquest mòdul.

(200) Vegeu el subapartat 5.2.3 d'aquest mòdul.

(201) Vegeu el subapartat 5.2.4 d'aquest mòdul.

(202) Vegeu el subapartat 5.2.5 d'aquest mòdul.

Encara que no s'esmenta expressament, la característica del jutge espanyol com a jutge de dret de la Unió Europea és també un tret sens dubte distintiu del poder judicial espanyol.

### 5.2.1. La submissió del jutge a la Constitució i a l'imperi de la llei

El deure genèric que vincula tots els poders públics a la Constitució i a la resta de l'ordenament jurídic (art. 9.1 CE) es concreta, per al Poder Judicial, en l'article 117.1 de la Constitució espanyola, que estableix que els jutges estan "sotmesos únicament a l'imperi de la llei"<sup>203</sup>.

(203) L'article 1 de la LOPJ diu, per la seva banda, que els jutges estan sotmesos únicament a la Constitució i a l'imperi de la llei.

La singularitat del vincle entre el dret i el jutge és que aquest últim no pot disposar lliurement de la llei i les normes amb rang o força de llei, però pot decidir no aplicar o, fins i tot, anul·lar les disposicions i els actes de rang inferior a la llei<sup>204</sup>.

(204) L'anul·lació correspondrà no a qualsevol jutge, sinó als de l'ordre contenciós-administratiu que la LOPJ assenjala.

#### El vincle entre el dret i el jutge

Aquesta singularitat s'expressa, pel que fa a la no-disposició, amb l'expressió *submissió a la llei* i, pel que fa a la disposició sobre normes inferiors contràries a la llei, amb l'expressió *únicament a la llei*.

La submissió a l'imperi de la llei és el pilar sobre el qual se sustenta la posició del Poder Judicial en els ordenaments legalistes (romanogermànics). S'expressa, així, la preeminència del Parlament i la funció judicial de garantia del principi de legalitat davant l'activitat reglamentària i executiva del Govern i l'Administració.

#### El respecte a la llei

El respecte a la llei, és a dir, a la voluntat del Parlament, segueix sent el principi nuclear a l'hora d'ordenar la posició constitucional del Poder Judicial.

El fet d'incloure el principi de la submissió a la Constitució és útil pedagògicament i políticament, però jurídicament és ocios en un sistema de base legal en què la Constitució és font del dret en sentit estricte i la font suprema de l'ordenament jurídic. Passa el mateix si es té en compte que el deure del jutge és jutjar respectant la jerarquia i el sistema normatiu.

#### Font del dret i font suprema

D'aquests dos principis es dedueix que la Constitució és un paràmetre normatiu per al jutge i que aquest ha d'interpretar i aplicar el dret (tot tipus de normes) d'acord amb la Constitució.

Per a comprendre del tot la posició del Poder Judicial, cal tenir en compte l'existència del Tribunal Constitucional, un òrgan jurisdiccional que no està integrat en el Poder Judicial i en el qual es concentra el control de la constitucionalitat de les lleis posteriors a la Constitució; a més, a les resolucions del Tribunal Constitucional s'atribueixen efectes vinculants per als òrgans del Poder Judicial. El fet que en el Tribunal Constitucional es centri el control de les lleis reforça la lògica que sotmet els jutges a l'imperi de la llei.

#### Les resolucions del Tribunal Constitucional

El caràcter vinculant de les sentències del Tribunal Constitucional fa que les seves decisions i els seus fonaments (*la ratio decidendi*) siguin vinculants per als òrgans judicials (art. 5.1 LOPJ).

Les consideracions anteriors no impliquen la negació del paper important que té el **jutge ordinari** pel que fa al control de la constitucionalitat, tant en relació amb les lleis (aplicar la disposició derogatòria de la Constitució i plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat), com amb les normes de rang inferior, sobre les quals el jutge té la competència per a decidir no aplicar-les o, fins i tot, la jurisdicció contenciosa administrativa, l'anul·lació per inconstitucionalitat.

### 5.2.2. La independència judicial

Malgrat que la concepció de la separació de poders ha patit transformacions profundes, la proclamació de la independència funcional del Poder Judicial és un requisit substancial per a caracteritzar-lo com un veritable poder i per a poder parlar d'un **estat de dret**.

L'origen del principi d'independència judicial es troba en els postulats antimonàrquics i antiabsolutistes de l'Estat liberal. El principi es comença a formular com una reserva de jurisdicció, és a dir, com una reserva als jutges i als tribunals de la funció de jutjar, excloent-ne qualsevol altre òrgan.

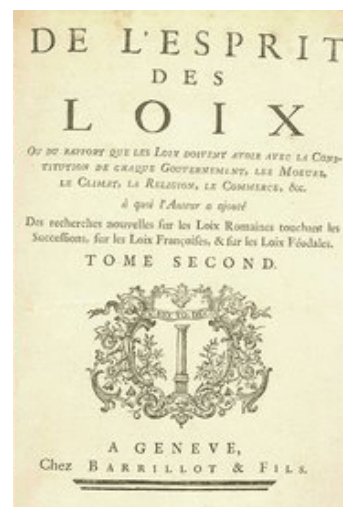
No obstant això, molt aviat es va comprovar que no n'hi havia prou amb la reserva de jurisdicció per a garantir que s'evités la **pressió del Poder Executiu sobre la judicatura**, ja que aquest poder tenia les atribucions del Poder Judicial sobre el Govern.

Tot i que aquesta pressió estava mediatitzada per la inamovibilitat<sup>(205)</sup>, es va buscar en l'autogovern el reforç de la independència i es va desapoderar l'Executiu de les funcions d'aplicació de l'estatut legal dels jutges per a atribuir-les a un òrgan autònom (el Consell General del Poder Judicial, que duu a terme la funció de govern del Poder Judicial i que s'analitzarà després).

La independència no tan sols es refereix a la protecció de la judicatura enfront de la pressió exterior (independència *ad extra*), sinó que també protegeix el jutge enfront de les pressions o les perturbacions de qualsevol naturalesa que provinguin del Poder Judicial (independència *ad intra*).

Per tant, s'estableix que els jutges són independents a l'hora d'exercir la funció jurisdiccional respecte a tots els òrgans judicials i de govern del Poder Judicial, i que no poden, amb aquesta finalitat, corregir l'aplicació o la interpretació de l'ordenament jurídic feta pels òrgans inferiors, si no és en virtut dels recursos establerts, ni tampoc dictar instruccions, de caràcter general o particular, sobre aquesta aplicació o interpretació.

Les cauteles que adopta l'ordenament per a garantir la independència del jutge no tenen altra finalitat, i aquest n'és el contingut essencial, que la d'alliberar qui jutja de qualsevol tipus d'influències espúries en el seu procés d'interpretació i aplicació del dret.



La independència del Poder Judicial entronca històricament amb la doctrina de Montesquieu sobre la separació de poders, exposada en l'obra *L'esprit de les lleis*.

(205) Els jutges no poden ser separats, suspesos, traslladats ni jubilats, si no és per alguna de les causes i amb les garanties previstes en la llei.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 5.5 d'aquest mòdul.

#### La independència del jutge

La independència del jutge és, doncs, una garantia fonamental del procés just i no un privilegi del jutge.

(206) "La independència tiene como contrapeso la responsabilidad." (STC 108/1986).



### 5.2.3. La responsabilitat judicial

Conjugar harmònicament la independència i la responsabilitat<sup>206</sup> dels jutges no és una tasca fàcil. Encara més, en abstracte, sembla que es tracta de principis difícilment compatibles, ja que el risc de ser responsables pot hipotecar la independència i la imparcialitat del jutge.

No obstant això, és possible un altre plantejament: la responsabilitat és la garantia que té el ciutadà que el jutge apliqui amb independència el dret i que la seva actuació no degeneri en arbitrariedad.

La Constitució, després de declarar que els jutges són responsables<sup>207</sup> i fer referència indirecta a la responsabilitat disciplinària<sup>208</sup>, no fa cap més precisió. Aquesta matèria és regulada per la Llei orgànica del Poder Judicial de 1985, que estableix els tres **tipus de responsabilitat** següents:

(207) Art. 117.1 CE.

(208) Art. 122.2 CE.

a) La **responsabilitat disciplinària**, que afecta els incompliments de la relació de servei del jutge, és la més susceptible de ser instrumentalitzada pel Govern. La regulació actual d'aquesta responsabilitat intenta evitar aquest tipus de problemes, per la qual cosa desapodera el Govern (el Ministeri de Justícia) de qualsevol atribució pel que fa a aquesta matèria<sup>209</sup>.

(209) La competència s'atribueix al Consell General del Poder Judicial i als òrgans de govern intern dels tribunals.

b) La Llei orgànica del Poder Judicial regula també la **responsabilitat penal** dels jutges per les faltes o els delictes comesos en l'exercici del seu càrrec. La regulació manté els privilegis tradicionals següents:

- el règim especial en la detenció<sup>210</sup>,
- el fur especial<sup>211</sup>.

(210) Art. 398 LOPJ. Només podran ser detinguts per ordre del jutge competent o en cas de delicte flagrant.

(211) Art. 57 i 73 LOPJ.

c) Finalment, s'estableix la **responsabilitat civil** per danys i perjudicis que causin quan, en exercir les seves funcions, incorrin en dol o culpa<sup>212</sup>. La responsabilitat civil per funcionament conviu amb la de l'Estat per la mateixa causa<sup>213</sup>.

(212) Art. 411 LOPJ.

(213) Art. 121 CE.

### 5.2.4. L'exclusivitat i la unitat jurisdiccional

Els principis d'exclusivitat i unitat de la jurisdicció<sup>214</sup> impliquen conferir, amb caràcter exclusiu i excoent, la potestat jurisdiccional als que integren el Poder Judicial.

(214) Aquests principis, que són la garantia de la separació de poders, es recullen en l'article 117, apartats 3 i 5, de la Constitució espanyola.

(215) Aquests principis són, per tant, complementaris.

Aquests principis no són independents entre si, sinó que mantenen una connexió íntima. El **principi d'exclusivitat** de la jurisdicció suposa que cap altre poder de l'Estat ni cap altre ordre de funcionaris pugui exercir funcions jurisdiccionals. La consecució d'aquest postulat exigeix, alhora, que la potestat jurisdiccional resideixi en un cos "**únic**" de **jutges i magistrats**<sup>215</sup>.

a) L'exclusivitat, en el **vessant positiu**, implica que els òrgans jurisdiccionals han de resoldre en última instància qualsevol possible conflicte que sorgeixi en la vida social<sup>216</sup>; aquest monopoli en favor dels tribunals determinats per les lleis es refereix tant a la fase declarativa com a la fase executiva del procés.

(216) Excloent-ne l'autodefensa.

b) En el **vessant negatiu**, l'exclusivitat expressa que els jutges i els tribunals només exerceixen funcions jurisdiccionals<sup>217</sup>.

(217) Aquest aspecte només es compleix parcialment, ja que es permet que els jutges portin el Registre Civil o participin en les juntes electorals.

El **principi d'unitat** suposa que la facultat de resolució de conflictes és encomanada a un cos únic de jutges i magistrats. Aquest cos de magistrats coneixerà i resoldrà la generalitat de les matèries jurídiques. S'organitzarà en virtut de normes establertes per endavant amb caràcter general i per mitjà de llei.

Igualment, actuarà d'acord amb normes de competència prèviament establertes per llei i respectant els principis constitucionals processals i els drets que s'integren en la tutela judicial efectiva.

El principi d'unitat jurisdiccional no es contradiu amb l'**especialització necessària dels tribunals** (civil, penal, social i contencions administratiu) ni tampoc amb l'especialització, dins els ordres anteriors, segons el criteri de la matèria (vigilància penitenciària o jutjats de menors).

El Poder Judicial és únic per a tot el territori de l'Estat, és a dir, és un poder general de l'Estat. Això no exclou que les comunitats autònomes puguin tenir competències pel que fa, per exemple, a la gestió dels mitjans personals i materials al servei de l'Administració de Justícia, o que puguin participar en la determinació de les demarcacions judicials, tal com estableix la pròpia Constitució. Caldrà veure en cada cas què preveuen els estatuts d'autonomia, i què diu la LOPJ, que és la norma que en aquesta matèria té la darrera paraula, com ha establert el TC en diverses ocasions, una de les més rellevants, la STC 31/2010, sobre la regulació que feia l'Estatut català de 2006 sobre el Poder Judicial en el seu Títol III.

#### Els TSJ de les comunitats autònomes

Els tribunals superiors de justícia de les comunitats autònomes no són òrgans autònoms, sinó òrgans del Poder Judicial en l'àmbit territorial de cada comunitat.

### Les clàusules subrogatòries i les noves regulacions estatutàries

Els primers Estatuts van preveure que la Comunitat se subrogaria en les competències que la LOPJ atribuïu al Govern de l'Estat en matèria d'administració de justícia. Així doncs, aquestes competències passaven directament a les comunitats autònomes.

El TC, en la seva STC 56/1990, va donar això per bo, però amb límits: quedaven excloses les facultats d'àmbit supracomunitari, les que s'atribuïssin a òrgans diferents del govern central, i naturalment, en tenir caràcter estatal, bona part de la regulació dels cossos de personal al servei de l'Administració de justícia.

Això limitava força les possibilitats d'actuació de les comunitats autònomes; malgrat tot, les comunitats autònomes van poder rebre (prèvia previsió de la LOPJ) una part de les competències sobre personal al servei, la possibilitat d'instar la inspecció dels jutjats, competències en l'organització de les oficines judicials, competències sobre mitjans materials, etc.

Els nous estatuts han estat força més detallistes en l'enumeració de les competències autonòmiques, i per això la importància de les clàusules subrogatòries és, en aquesta mesura, menor, doncs ja hi ha altres preceptes estatutaris que diuen quines són les competències de la Comunitat.

La Constitució estableix les següents excepcions al principi d'unitat:

- la jurisdicció constitucional,
- la jurisdicció militar,
- els tribunals consuetudinaris i tradicionals,
- les funcions jurisdiccionals del Tribunal de Comptes<sup>218</sup>.

<sup>(218)</sup>A més, cal tenir present que hi ha tribunals fora del territori de l'Estat les sentències dels quals tenen indubtables efectes dins d'aquest: pensem en el TJUE o en el TEDH.

#### 5.2.5. La participació ciutadana en l'Administració de justícia

En l'Estat democràtic, el poble és l'origen i el referent de tots els poders. Aquesta concepció es concreta en la Constitució amb les paraules següents:

La justícia emana del poble i és administrada en nom del Rei.

Article 117.1 CE.

a) La primera part de la fórmula resumeix la vinculació de la justícia al poble sobirà i al seu òrgan suprem de representació, les Corts Generals; el jutge es vincula a la voluntat popular i actua subjecte, únicament i exclusivament, a la Constitució i a la llei.

b) En la segona part, "la justícia és administrada en nom del Rei", es reitera una fórmula tradicional del constitucionalisme històric que cal interpretar des de les funcions simbòliques i declaratives que es reconeixen al monarca en l'article 56.1 de la Constitució.

El **vinde entre poble i justícia** té les manifestacions següents<sup>219</sup>:

(219) Art. 125 CE.

a) L'**acció popular** implica una ampliació de la legitimació per a accedir a la justícia. Suposa una excepció al criteri general segons el qual l'accés a la tutela judicial requereix una relació directa entre el litigant i el dret subjectiu o l'interès legítim que es converteix en l'objecte del procés.

b) Els **tribunals consuetudinaris i tradicionals** es justifiquen perquè estan molt arrelats al poble i perquè tenen un gran prestigi i acceptació entre els afectats per la seva jurisdicció. Encara que la Llei orgànica del Poder Judicial només cita el Tribunal de les Aigües de l'Horta de València, se solen citar també el Consolat de la Llotja (València) i els tribunals de les hortes de Llorca i Múrcia.

c) Els ciutadans participen en la funció jurisdiccional a través de la **institució del jurat**, en la mesura en què implica la seva incardinació en els mateixos òrgans judicials. Els ciutadans actuen com a jutges (llecs) en els processos, que la Constitució limita a l'àmbit penal.



L'edifici de la Llotja de València té adossat, al costat de la torre emmerletada, el del Consolat de Mar.

Les **característiques principals** del sistema establert són les següents:

1) El **Tribunal del Jurat** està format per nou jurats i un magistrat de l'Audiència Provincial, que el presideix.

2) **Exercir com a jurat** és un dret i un deure; per a ser-ho cal complir els **requisits** següents:

- ser espanyol major d'edat,
- tenir ple exercici dels drets polítics,
- saber llegir i escriure,
- ser veí d'un municipi de la província on s'hagi comès el delicte,
- no estar incapacitat físicament, psíquicament o sensorialment, ja que estan previstos els supòsits d'incapacitat<sup>220</sup>, d'incompatibilitat<sup>221</sup>, de prohibició<sup>222</sup> i d'excusa<sup>223</sup>.

(220) Art. 9.

(221) Art. 10.

(222) Art. 11.

(223) Art. 12.

3) El jurat pot conèixer de les causes pel que fa als **delictes** següents:

- parricidi,
- assassinat,
- homicidi,
- auxili o inducció al suïcidi,
- infanticidi,
- infidelitat en la custòdia de presos,
- suborn,
- malversació de fons públics,
- frau i exaccions il·legals,
- tràfic d'influències,
- omissió del deure d'auxili,
- violació de domicili,
- amenaces,
- incendis forestals.

#### **Primers judicis amb jurats populars**

El 27 de maig del 1996 van començar a València, Palma de Mallorca i Palència els tres primers judicis amb jurat popular de l'Estat espanyol, en tres casos de violació, suborn i homicidi, respectivament. El 29 de maig del mateix any començà a Barcelona el primer que es va fer a Catalunya, en un cas de violació.

4) La **funció dels jurats** és emetre un veredict, en què declararan provat o no el fet jutjable que el magistrat president hagi determinat com a tal, i també hauran de proclamar la culpabilitat o la no culpabilitat de cada acusat per la seva participació en el fet delictuós sobre el qual el magistrat president dictarà sentència, en què recollirà el veredict del jurat i imposarà, si escau, la pena, i també resoldrà, si convé, sobre la responsabilitat civil del penat o de tercers.

Espanya té actualment un jurat pur amb jutges llecs. Es diferencia del jurat mixt, admès durant la II República, que combinava aquests jutges amb altres experts en dret.



Jurat popular a Eivissa.

### 5.3. L'estatut jurídic del jutge

L'estudi de l'estatut personal dels jutges i els magistrats implica analitzar una sèrie de qüestions que ja han estat tractades perquè són també principis caracteritzadors del Poder Judicial (la independència, la inamovibilitat i la responsabilitat). Per això, en aquest subapartat només analitzarem els aspectes següents:

- El caràcter funcional del jutge<sup>224</sup>.
- L'accés a la carrera judicial<sup>225</sup>.
- Les incompatibilitats i les prohibicions<sup>226</sup>.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 5.2 d'aquest mòdul.

<sup>(224)</sup>Vegeu el subapartat 5.3.1 d'aquest mòdul.

<sup>(225)</sup>Vegeu el subapartat 5.3.2 d'aquest mòdul.

<sup>(226)</sup>Vegeu el subapartat 5.3.3 d'aquest mòdul.

#### 5.3.1. El caràcter funcional del jutge

L'estatització de l'Administració de justícia, seguint l'herència francesa que es va estendre també al constitucionalisme europeu continental, té com a conseqüència que el jutge es converteixi en funcionari públic (diferent del model anglès). Un funcionari singular, ja que el seu règim està subjecte a una estricta reserva de llei i ha de garantir-li la independència i la imparcialitat funcional, tot i que també està subjecte a una relació de servei. El jutge està, abans de tot, en una carrera judicial.

La Constitució atorga al jutge el caràcter de funcionari públic. Així es desprèn de la referència que l'article 122.1 fa sobre "l'estatut jurídic dels jutges i dels magistrats de carrera, els quals formaran un cos únic".

L'estatut, subjecte a reserva de Llei orgànica del Poder Judicial (LOPJ), estableix que la carrera judicial consta de les tres categories següents:

- magistrat del Tribunal Suprem,
- magistrat,
- jutge.

Juntament amb els jutges de carrera, organitzats en un cos únic, la Llei orgànica del Poder Judicial manté la figura dels **jutges de pau**, que són jutges llecs<sup>227</sup>.

<sup>(227)</sup>Art. 99 a 103 LOPJ.

#### 5.3.2. L'accés a la carrera judicial

L'ingrés a la carrera judicial per a la categoria de jutge es fa per mitjà de la superació d'oposició lliure i de les proves efectuades al Centre d'Estudis Judicials.

També es pot ingressar directament a la categoria de magistrat, l'anomenat quart torn, i a la categoria de magistrat del Tribunal Suprem per la via del concurs de mèrits. En el primer cas, una de cada quatre vacants, la pot cobrir un jurista amb deu anys d'exercici professional; en el segon, de cada cinc places de cada Sala, una la cobreix un jurista de prestigi amb més de quinze anys d'activitat professional.

Els qui superin l'oposició d'ingrés hauran de fer un curs al Centre d'Estudis Judicials i fer pràctiques en algun òrgan jurisdiccional; un cop superats els requisits anteriors, el Consell General del Poder Judicial (CGPJ) els nomena jutges. Els que ingressin directament en la categoria de magistrat també hauran de superar un curs de formació a l'Escola Judicial.

La **promoció** de jutge a magistrat i de magistrat a magistrat del Tribunal Suprem combina els criteris d'antiguitat i d'especialització (proves selectives entre membres de la categoria que pretenen promocionar).

#### La promoció

La **promoció** està reglada per la LOPJ, encara que manté, d'una manera singular pel que fa al Tribunal Suprem, una certa discrecionalitat en favor del CGPJ.

### 5.3.3. Les incompatibilitats i les prohibicions

Amb la finalitat de garantir una dedicació plena i reforçar la independència i la imparcialitat del jutge, el seu estatut jurídic està subjecte a un règim d'incompatibilitats i prohibicions molt rigorós.

Encara que sigui difícil destriar aquests conceptes, es pot dir el següent:

- que les **incompatibilitats** pretenen, sobretot, aconseguir la dedicació exclusiva i la imparcialitat;
- que les **prohibicions**, per contra, atenuen els inconvenients que pot provocar sobre la imatge d'independència del Poder Judicial el fet que el jutge exerceixi una activitat partidista o sindical.

El **sistema general d'incompatibilitats** estableix<sup>228</sup> un model rígid de causes d'incompatibilitats, absolutes i relatives, que de fet impedeixen que els jutges puguin portar a terme qualsevol altra activitat pública, excepte la docència, o privada, excepte la gestió del patrimoni propi.

<sup>(228)</sup> Art. 389 i següents LOPJ.

Quant a les prohibicions, la Constitució estableix que els jutges no poden pertànyer a partits polítics o sindicats. La Llei orgànica del Poder Judicial hi ha afegit les prohibicions següents:

- treballar al servei de partits o sindicats,
- dirigir felicitacions o censures als poders públics,

- concórrer en qualitat de jutge a reunions públiques o actes que no siguin judicials,
- tenir més participació en les eleccions que el mer fet de votar.

Això no obstant, la Constitució sí que reconeix l'**associacionisme dels jutges i dels magistrats**, fet que ha estat concretat en l'article 401 de la Llei orgànica del Poder Judicial amb les característiques següents:

a) Reconeixement de **personalitat jurídica i plena capacitat** per al compliment de les seves finalitats.

b) Les **finalitats lícites dels jutges** són la defensa dels interessos professionals; es prohibeix, doncs, que portin a terme activitats polítiques o que estableixin lligams amb partits o sindicats.

c) Només els jutges i els magistrats en actiu es poden afiliar a les **associacions**, però se'ls prohibeix estar afiliats a més d'una.

d) L'**àmbit d'aquestes associacions** és nacional; es poden constituir seccions territorials que coincideixin amb l'àmbit dels tribunals superiors de justícia.

#### 5.4. L'organització de l'Administració de justícia

Les referències directes que la Constitució fa a l'organització de l'Administració de justícia es limiten a fixar la posició del Tribunal Suprem i l'elecció del seu president (art. 123 CE), i remetent a la llei pel que fa a la regulació de la matèria<sup>229</sup>.

(229) La LOPJ (1985) i la Llei de demarcació i planta judicial (1988) són les que regulen l'organització jurisdiccional i l'exercici de la potestat jurisdiccional.

L'organització jurisdiccional s'estructura segons els criteris següents:

a) **Territorials** (municipis, partit judicial, província, comunitat autònoma i Espanya).

b) **Instàncies judicials** (primera instància, segona instància i cassació).

c) **Especialització material** (civil, penal, contenciós administratiu, social, de menors, de vigilància penitenciària, mercantil, violència sobre la dona i -pel que fa al TS- militar).



D'acord amb aquests criteris, l'exercici de la potestat jurisdiccional s'atribueix als tribunals (òrgans col·legiats) i jutjats (òrgans unipersonals) següents:

- Tribunal Suprem.
- Audiència Nacional.
- Tribunals superiors de justícia.
- Audiències provincials.
- Jutjats de primera instància i d'instrucció, mercantils, de violència sobre la dona, penals, contenciosos administratius, socials, de menors i de vigilància penitenciària.
- Jutjats de pau.

Encara que el que determina l'Administració de justícia és que els jutges i els magistrats exerceixen la potestat jurisdiccional, no es pot ignorar que el seu exercici requereix ineludiblement l'ajuda d'un **aparell administratiu eficaç** i la intervenció de **personal cooperador** (ministeri fiscal, advocats, procuradors, policia judicial, advocats de l'Estat i d'ens públics) i de **personal al servei de l'Administració de justícia** (secretaris judicials, oficials, auxiliars, agents, metges forenses, etc.).

## 5.5. El Consell General del Poder Judicial

### 5.5.1. Caracterització constitucional del Consell General del Poder Judicial

En la tradició constitucional europea continental han estat atribuïdes al Govern, singularment al Ministeri de Justícia, les funcions següents:

- 1) La reglamentació i l'execució de l'estatut legal dels jutges i dels magistrats.
- 2) Les decisions que afecten els mitjans personals, els mitjans econòmics i les funcions administratives instrumentals per a l'exercici de la potestat jurisdiccional.

Aquesta **potestat jurisdiccional** és l'única que es reserva en exclusiva al Poder Judicial.

Davant d'aquesta situació hi ha diverses opinions doctrinals i judicials. Unes defensen que la judicatura administri tant els mitjans personals com els materials (**sistema integral d'autogovern**), i d'altres, majoritàries i més d'acord

#### Lectura recomanada

M.J. Terol Becerra (1990). *El Consejo General del Poder Judicial*. Madrid: CEC.

<sup>(230)</sup> Les propostes d'autogovern relatiu són les que se segueixen en alguns estats europeus.

amb els principis de l'Estat de dret democràtic, estan a favor que es desapoderi l'Executiu de l'administració de l'estatut legal dels jutges i els magistrats (**sistema d'autogovern relatiu**<sup>230</sup>).

Amb la finalitat de reforçar la independència externa de la magistratura, apareixen en el constitucionalisme posterior a la Segona Guerra Mundial –a França i Itàlia– els **consells superiors de la magistratura**, que es configuren com a òrgans autònoms (no d'autogovern judicial) als quals s'atribueixen funcions en relació amb el govern del Poder Judicial, concretament pel que fa a l'aplicació de l'estatut legal de jutges i magistrats (nomenaments, promoció i responsabilitat disciplinària).

Aquesta experiència la segueixen, amb matisos diferents, les constitucions de Grècia, Portugal i Espanya<sup>231</sup>.

(231) La Constitució espanyola s'inspira en el model italià: el *Consiglio Superiore de la Magistratura*.

Encara que la Constitució fa una regulació molt minsa de la institució en els apartats 2 i 3 de l'article 122, partint d'aquesta i de la Sentència del Tribunal Suprem 108/1986, els **trets fonamentals del Consell General del Poder Judicial** són els següents:

a) És un òrgan constitucional<sup>232</sup>, suprem pel que fa a les seves atribucions i determinant de la forma de govern constitucionalment establerta, com a protector de la independència del Poder Judicial.

(232) Previst i garantit per la Constitució.

b) És un òrgan independent dels òrgans legislatius, executius i judicials.

c) És un òrgan autònom quant a la seva organització i el seu funcionament intern.

d) És un òrgan format per jutges i juristes.

e) És un òrgan superior de govern en les funcions que la Constitució i la Llei orgànica del Poder Judicial li atribueixen.

f) És un òrgan de garantia de la independència externa del Poder Judicial.

#### **El Consell General del Poder Judicial**

La CE estableix una reserva funcional en favor del Consell pel que fa a l'aplicació de l'estatut legal dels jutges i els magistrats i a les funcions d'inspecció de jutjats i tribunals.

Es pot precisar més sobre el Consell General del Poder Judicial si es tenen en compte els **trets negatius** següents:

1) No és un òrgan consubstancial o necessari, perquè el dret comparat acredita que en la majoria d'estats democràtics no hi ha una institució com el Consell.

2) No és un òrgan jurisdiccional, perquè no dicta sentències per a resoldre casos que afecten els ciutadans i les administracions, i tampoc no pot, sense trencar la independència, donar ordres ni instruccions als jutges en l'exercici de la funció jurisdiccional.

3) No és un òrgan d'autogovern judicial, perquè és un òrgan autònom i no de defensa dels interessos corporatius de la judicatura.

4) No monopolitza l'exercici de la funció de govern, ja que l'Executiu continua intervenint en l'administració dels mitjans materials, econòmics i personals<sup>233</sup>, i comparteix la seva funció de govern amb els òrgans de govern judicials (sales de govern).

(233) Excepte el que afecta l'estatut jurídic del personal de la jurisdicció.

5) No és un representant del Poder Judicial encara que compleix una funció d'enllaç d'aquest poder amb el Legislatiu i amb l'Executiu.

6) No és un òrgan pertanyent al Poder Judicial, sinó que està fora d'ell.

### 5.5.2. Composició del Consell General del Poder Judicial

L'article 122.3 de la Constitució estableix el següent:

El Consell General del Poder Judicial serà integrat pel President del Tribunal Suprem, que el presidirà, i per vint membres nomenats pel Rei per un període de cinc anys. D'aquests, dotze entre els Jutges i els Magistrats de totes les categories judicials en els termes que estableixi la Llei orgànica; quatre, a proposició del Congrés dels Diputats, i quatre a proposició del Senat, elegits en tots dos casos per majoria de les tres cinquenes parts dels seus membres, entre advocats i altres juristes, tots de competència reconeguda i amb més de quinze anys d'exercici professional.

L'origen professional dels vint membres del Consell (dotze jutges i magistrats i vuit advocats i altres juristes) expressa la voluntat del constituent de crear un òrgan de composició tècnica que garanteixi la presència de diferents visions sobre el món de la justícia.

#### Els membres del Consell

L'elevat nombre de membres (un president i vint vocals) del Consell fa pensar que les seves funcions no són només de gestió, sinó també de deliberació.

Així com la Constitució regula amb precisió la forma de designar els vuit membres proposats entre advocats i altres juristes (quatre per cada cambra), pel que fa a la manera de designar els dotze membres d'origen judicial, remet a la Llei orgànica.

La primera regulació que es va fer del Consell<sup>234</sup> va establir que s'havien d'elegir entre els jutges i per ells mateixos, a través d'un sistema majoritari de vot limitat, en llistes obertes i circumscrició única.

(234) LOCGPJ 1980.

Aquest sistema, que es va aplicar en l'elecció dels membres del primer Consell, fou alterat d'una manera radical amb la Llei orgànica del Poder Judicial vigent (1985). Aquesta llei optà pel caràcter plenament parlamentari de la proposta, és a dir, perquè cada una de les cambres designés sis dels dotze membres judicials, amb majoria de les tres cinquenes parts, entre jutges i magistrats en actiu de totes les categories judicials.

El canvi de sistema, encara que el Tribunal Constitucional el va considerar legítim des del punt de vista constitucional, obrí una intensa polèmica doctrinal i política.

Posteriorment, la LO 2/2001 va donar entrada als jutges i magistrats i a les seves associacions, que podrien proposar candidats a les Corts (els primers reunint un nombre de signatures d'almenys el 2% dels jutges o magistrats en actiu; les segones, per elles mateixes directament). Aquest sistema fou modificat per la L.O.4/2013, que estableix les següents regles:

- seran només els jutges i magistrats (i no les seves associacions) els qui presentaran les seves candidatures.
- cada candidat haurà d'aportar l'aval de 25 jutges o magistrats en actiu, o el d'una associació de jutges i magistrats.
- dels dotze membres que es nomenin (sis pel Congrés i sis pel Senat), tres hauran de ser magistrats del TS, tres magistrats d'altres òrgans amb més de 25 anys d'antiguitat, i altres sis jutges o magistrats sense requisit d'antiguitat.

Tot i que el caràcter plenament parlamentari es manté, no es pot dir que sigui un tema tancat, ja que encara hi ha qui defensa les opcions de tornar al sistema en què siguin els jutges i els magistrats els qui elegeixin els dotze membres d'origen judicial.

### 5.5.3. Competències del Consell General del Poder Judicial

La Constitució defineix el Consell com a òrgan de govern del Poder Judicial i, indicativament, li atribueix d'una manera expressa algunes funcions<sup>235</sup> relacionades amb l'aplicació de l'estatut legal dels jutges i el funcionament dels jutjats i els tribunals; finalment, remet a la Llei orgànica per a concretar l'àmbit de les seves funcions.

<sup>(235)</sup>Aquestes funcions són nomenaments, ascensos, règim disciplinari i inspecció.

Per tal de veure les **atribucions del Consell**, en comptes de fer-ne un llistat, sembla preferible ordenar-les segons criteris generals i, dins de cada criteri, enumerar les atribucions principals:

1) En primer lloc, i en relació amb la seva naturalesa d'**òrgan constitucional autònom**, se li reconeixen les atribucions següents:

- Potestat reglamentària interna per a regular la seva organització i el seu funcionament.
- Facultat d'elaborar, dirigir l'execució i controlar el compliment del seu pressupost<sup>236</sup>.
- Intervenció en nomenaments d'altres òrgans<sup>237</sup>.

(236) Facultat reconeguda per la LO 16/1994.

(237) Nomenament de dos magistrats del Tribunal Constitucional, elecció de president del Tribunal Suprem i elaboració de l'informe previ al nomenament del fiscal general de l'Estat.

2) En segon lloc, com a **òrgan de govern del Poder Judicial** i de l'exercici de la funció jurisdiccional pels jutjats i tribunals, se li reconeixen les funcions següents:

- La competència d'aplicació de l'estatut legal de jutges i magistrats<sup>238</sup> amb caràcter exclusiu.
- La potestat reglamentària (externa) de desenvolupament de la Llei orgànica del Poder Judicial en les matèries que taxativament concreta l'article 110 de l'esmentada llei (modificat per la LO 16/1994).

(238) Des de la direcció de la selecció i l'escola judicial –incorporada per la LO 16/1994– fins a les funcions de formació i perfeccionament dels jutges i magistrats, passant per nomenaments, provisió de destins, ascensos, situacions administratives i règim disciplinari.

Convé remarcar que en les atribucions d'aquest segon punt el Consell té una competència decisòria. Però també s'ha de dir que, entre aquestes atribucions, hi ha les més polèmiques, els nomenaments discrecionals de magistrats del Tribunal Suprem. En tot cas, cal no oblidar que els actes del Consell i les seves reglamentacions estan controlades jurisdiccionalment per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem.

3) En tercer lloc, i en relació amb el seu caràcter d'**òrgan consultiu i d'ajuda en la determinació de la política judicial**, se li reconeixen les funcions següents:

- Inspeccionar jutjats i tribunals, cosa que li permet monopolitzar la informació sobre el funcionament i traslladar, en la seva funció d'enllaç, les valoracions al Legislatiu i a l'Executiu.
- Informar i dictaminar àmpliament sobre projectes i proposicions de llei que afectin substantivament o processalment l'Administració de justícia<sup>239</sup>.
- Comunicar-se amb el Parlament i el Govern (Ministeri de Justícia) a través de la seva memòria anual i la relació circumstanciada de necessitats de l'Administració de justícia.

(239) Funció ampliada per la LO 16/1994.

Finalment, només cal indicar que per dur a terme les seves funcions, el Consell General disposa de:

- **Òrgans personals** (president). És elegit pel mateix Consell en la sessió constitutiva i exerceix també com a president del Tribunal Suprem. La reforma de la LOPJ duta a terme per la L.O.4/2013 eliminà la figura del vicepresident del CGPJ, fins aleshores existent, però establí un vicepresident en el Tribunal Suprem, que serà qui substituirà al president del CGPJ (que també ho és del TS) quan per qualsevol causa aquest no pugui atendre les seves funcions.
- **Òrgans col·legiats** (Ple, Comissió Permanent, Comissió Disciplinària, Comissió d'Assumptes Econòmics i Comissió d'Igualtat).

A aquestes **comissions legals** previstes en la LOPJ, hi cal afegir les **comissions reglamentàries** i les **vocalies delegades territorials**, d'àmbit autonòmic.

## 5.6. El Ministeri Fiscal

Cal justificar per què s'inclou el Ministeri Fiscal en l'apartat dedicat al Poder Judicial. A favor d'incloure-l'hi, hi ha el fet que la Constitució el regula en el títol dedicat al Poder Judicial<sup>240</sup>, i també que és una institució que funcionalment coopera amb l'Administració de justícia; en contra, i és el que substantivament és més rellevant, hi ha el fet que no fa funcions jurisdiccionals i que compleix la seva missió per mitjà d'òrgans propis d'acord amb els principis d'unitat d'actuació i dependència jeràrquica, i sotmès, en tot cas, als principis de legalitat i imparcialitat.

Encara que el Ministeri Fiscal no és Poder Judicial, és gairebé indubtable que la Constitució ha intentat configurar-lo com alguna cosa més que un simple representant del Govern en les seves relacions amb el Poder Judicial o un acusador públic en el procés penal.

<sup>(240)</sup>Art. 124 CE.

### Lectura recomanada

F. Granados (1989). *El Ministerio Fiscal*. Madrid: Tecnos.

Vegem, doncs, la configuració que fa la Constitució de les funcions del Ministeri Fiscal:

El Ministeri Fiscal, sens perjudici de les funcions encomanades a altres òrgans, té la missió de promoure l'acció de la justícia en defensa de la legalitat, dels drets dels ciutadans i de l'interès públic tutelat per la llei, d'ofici o bé a petició dels interessats, vetllar per la independència dels Tribunals i procurar davant ells la satisfacció de l'interès social.

Article 124.1 CE.

L'estructura orgànica del Ministeri Fiscal s'ha establert per la Llei 50/1981 de l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal.

Pel que fa a l'organització i al funcionament del Ministeri Fiscal, cal assenyalar els punts següents:

- 1) El Ministeri Fiscal està integrat per un conjunt d'òrgans propis com, per exemple, el fiscal general de l'Estat, el Consell Fiscal, la Junta de Fiscals de Sala, la Fiscalia del Tribunal Suprem o la Fiscalia davant del Tribunal Constitucional.
- 2) L'exercici de les funcions del Ministeri Fiscal s'ha d'acomodar als **principis d'unitat d'actuació i dependència jeràrquica**, cosa que suposa bàsicament que aquest complex orgànic s'ha d'articular jeràrquicament.
- 3) Al capdavant del Ministeri Fiscal se situa el **Fiscal General de l'Estat**, que és nomenat pel rei, a proposta del Govern, el qual, tot i que ha d'escoltar primer el Consell General del Poder Judicial, és qui realment decideix el nomenament, ja que l'informe del Consell no és vinculant. El cessament només es pot efectuar per causes taxades legalment.

La incidència del Govern en el nomenament del Fiscal General de l'Estat i l'estructura jeràrquica de la fiscalia pot plantejar conflictes entre els interessos del Govern i la imparcialitat declarada i el respecte a la legalitat que han de guiar l'actuació del Ministeri Fiscal.

## 6. El Tribunal Constitucional

En l'assignatura *Sistema constitucional espanyol* s'han estudiat alguns dels principis generals de la jurisdicció constitucional. S'hi han vist els diferents models de garantia jurisdiccional en el dret comparat (el model nord-americà de control difús de constitucionalitat, el model europeu de control concentrat de constitucionalitat i les democràcies en què no hi ha aquesta garantia jurisdiccional). També s'hi assenyalen alguns dels trets fonamentals del model adoptat per la Constitució espanyola.

Ara estudiarem amb més deteniment el model espanyol, tant des del **punt de vista orgànic** (significat i organització del Tribunal Constitucional) com des del **punt de vista funcional** (els diversos procediments davant del Tribunal Constitucional).

El **model espanyol de jurisdicció constitucional** s'insereix plenament en el sistema europeu, és a dir, en el model de justícia constitucional concentrada.

El **model de justícia constitucional concentrada** va començar amb les constitucions d'Àustria i Txecoslovàquia, després de la Primera Guerra Mundial i sota la inspiració kelseniana, que va seguir la Constitució republicana espanyola de 1931 i que, després de la Segona Guerra Mundial, segueixen les constitucions d'Itàlia (1947) i Alemanya (1949). L'èxit d'aquests dos models i el precedent de la Constitució de 1931 van ser importants a l'hora de fer que el constituent de 1978 es decidís a adoptar un model de justícia constitucional.

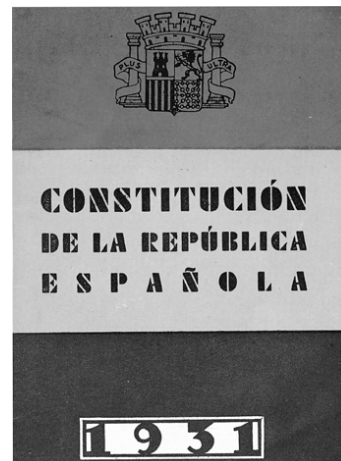
Però encara va ser més important el fet que l'existència d'un Tribunal Constitucional solucionava els tres grans problemes següents:

1) La creació d'aquest òrgan permetia l'**efectivitat de la Constitució com a norma jurídica** i, per tant, atorgava una gran força normativa al text constitucional, cosa que produïa una ruptura jurídica radical amb l'ordenament jurídic del règim dictatorial anterior.

2) Aquest òrgan era l'idoni per a resoldre els **conflictes de competència entre l'Estat i les comunitats autònomes**, que, de ben segur, es produïrien com a conseqüència de la nova organització territorial de l'Estat que havia d'instaurar la Constitució.

### Vegeu també

Vegeu l'apartat 7 del mòdul "Teoria general de la Constitució" de *Sistema constitucional espanyol*.



Les Corts constituents van treballar des de l'abril fins al desembre de 1931 per a redactar la Constitució de la República espanyola.



3) En ser un òrgan de creació nova, no estava lligat al sistema polític anterior i podia decidir definitivament sobre la manera d'**aplicar els drets fonamentals garantits en la Constitució**, i, a més, els podia sostreure d'un aparell judicial acostumat a aplicar les lleis de l'anterior ordenament en què aquests drets fonamentals no estaven garantits.

Així doncs, totes aquestes raons van portar el constituent a introduir la jurisdicció constitucional en el text de la Constitució, en el títol IX de la qual se'n van regular les característiques principals; ara bé, es va remetre a una llei orgànica el desenvolupament dels preceptes constitucionals.

La Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, reguladora del Tribunal Constitucional (LOTC), va ser una de les primeres lleis que després de la Constitució van aprovar les primeres Corts constitucionals, ja que el legislador era conscient de la necessitat urgent d'aquest òrgan per al conjunt del sistema jurídic i polític espanyol.

El 14 de febrer de 1980, es van nomenar els deu primers magistrats, el 12 de juliol es va constituir el Tribunal Constitucional i el 7 de novembre del mateix any es van nomenar els dos magistrats que provenien del Consell General del Poder Judicial, després que aquest consell s'hagués constituït. La primera sentència es va dictar el 26 de gener de 1981 i resolvia un recurs d'empara (BOE de 24 de febrer de 1981), mentre que la primera sentència que va resoldre un recurs d'inconstitucionalitat és del 2 de febrer de 1981 (BOE de 24 de febrer de 1981).

En virtut de la seva potestat autoorganitzativa, el Tribunal ha dictat diversos acords, entre els quals cal destacar el seu Reglament d'organització i del personal d'aquest òrgan. L'actual reglament es va aprovar per l'Acord del 5 de juliol de 1990 i es va modificar parcialment en diverses ocasions.

#### Lectura complementària

Diversos autors (1995). *La jurisdicció constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*. Madrid: CEC.



Edifici de la seu del Tribunal Constitucional a Madrid.

## 6.1. Tribunal Constitucional i justícia constitucional: problemes generals

### 6.1.1. Tribunal Constitucional: òrgan jurisdiccional o òrgan polític?

Un tema clàssic del dret constitucional d'aquest segle és la naturalesa política o jurisdiccional dels tribunals constitucionals. La famosa disputa teòrica entre Kelsen i Schmitt és un dels debats més coneguts del constitucionalisme del segle XX. Aquest debat, de manera explícita o encoberta, ha continuat present fins als nostres dies.

Certament, la naturalesa política de molts dels casos que es presenten davant del Tribunal Constitucional fa que les opinions siguin molt diverses. Això no obstant, es considera que la **naturalesa jurisdiccional** del Tribunal Constitucional és indubtable bàsicament per dos tipus de raons:

a) En primer lloc, perquè el procediment mitjançant el qual el Tribunal arriba a prendre decisions és un **procediment típicament jurisdiccional**.

Si examinem quin procediment fan servir els òrgans polítics, com ara les Corts Generals o el Govern, i quin empren els òrgans judicials, és a dir, els jutges i els tribunals, el procediment utilitzat pel Tribunal Constitucional és, sens dubte, el dels jutges i els tribunals.

b) En segon lloc, perquè no és tan sols el procediment, sinó també el **raonament** mitjançant el qual adopta les decisions el Tribunal Constitucional, el que ens revela la seva naturalesa jurisdiccional.

L'activitat política i l'activitat jurídica es distingeixen perquè les seves argumentacions s'inspiren en racionalitats orientades a finalitats diferents.

1) La **racionalitat política** s'orienta cap a qüestions d'oportunitat o conveniència, lligades a interessos diferents i basades en arguments que fan servir, especialment, dades empíriques.

2) La **racionalitat jurídica**, al contrari, s'orienta cap a un altre tipus de finalitat. D'una banda, el paràmetre des del qual es legitima el seu raonament és sempre una **norma jurídica**. De l'altra, el criteri per a fonamentar la decisió consisteix sempre a aplicar **regles de raonament jurídic**, regles que són limitades i que la comunitat jurídica ha d'acceptar com a vàlides.

#### Lectura complementària

P. Pérez Tremps (1985). *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Madrid: CEC.

Aquestes regles es dedueixen a partir dels tres elements següents:

- Les doctrines sobre interpretació jurídica.
- Els precedents judicials deduïbles de les sentències dels tribunals.
- La ciència jurídica que sistematitza les regles del dret, que troba sentit a les normes i estableix les regles bàsiques del sistema jurídic.

Per tant, racionalitat política i racionalitat jurídica responen a lògiques diferents i compleixen una funció diferent dins del sistema constitucional, i el Tribunal Constitucional és, des d'aquest punt de vista, un òrgan clarament jurisdiccional.

Ara bé, el fet que el Tribunal sigui un òrgan de naturalesa jurisdiccional no vol dir que formi part del Poder Judicial. Com s'ha vist en l'apartat anterior, el Poder Judicial està format únicament per jutges i magistrats que resolen les qüestions que se sotmeten al seu ordre jurisdiccional.

#### Vegeu també

Vegeu l'apartat 5 d'aquest mòdul.

El Tribunal Constitucional, també de naturalesa jurisdiccional, resol en procediments molt diferents, tal com es dedueix de la diferent funció constitucional assignada al Poder Judicial, en el títol VI de la Constitució, i al Tribunal Constitucional, en el títol IX.

El Tribunal Constitucional ho va deixar ben clar en una de les primeres sentències:

"El Tribunal Constitucional no forma parte del Poder Judicial y está al margen de la organización de los tribunales de justicia."

STC 9/1981, FJ.1.

### 6.1.2. El Tribunal Constitucional com a òrgan creador de dret

Segons la doctrina kelseniana, els tribunals constitucionals han d'exercir la funció de "legislador negatiu", és a dir, la funció d'expulsar de l'ordenament jurídic tota norma que estigui en contradicció amb algun precepte constitucional. Sens dubte, el Tribunal Constitucional espanyol exerceix aquesta funció, que, d'altra banda, és la seva funció principal.

No obstant això, el Tribunal Constitucional espanyol en les seves sentències també exerceix, d'alguna manera, la funció de "legislador positiu". I diem "d'alguna manera" perquè, certament, no es tracta que el Tribunal en les seves sentències exerceixi de legislador en el sentit propi de la paraula, sinó que en

molts casos el Tribunal Constitucional va més enllà de la funció de legislador negatiu i contribueix a crear normes que, de fet, s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol.

Les sentències del Tribunal Constitucional vinculen els òrgans judicials.

L'article 40.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional ja estableix aquesta vinculació respecte a les sentències i les interlocutòries que hagin de resoldre recursos i qüestions d'inconstitucionalitat. Ara bé, la Llei orgànica del Poder Judicial ho posa de manifest de manera més explícita dient que els jutges i els tribunals:

Interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.

Article 5.1 LOPJ.

Per tant, el Tribunal Constitucional no tan sols és l'òrgan suprem d'interpretació de la Constitució, sinó que també és l'òrgan suprem d'interpretació de la llei, de conformitat amb la Constitució.

Així doncs, el Tribunal Constitucional no solament expulsa normes de l'ordenament constitucional, sinó que troba sentit a normes legals interpretades tenint en compte l'ordenament, i, per tant, aquesta funció suposa la **creació de normes específiques** per tal de trobar un sentit a les disposicions que prèviament havia aprovat el legislador ordinari.

Més endavant, quan s'estudien les sentències del Tribunal Constitucional, se n'analitzen els diferents tipus, la qual cosa permet aprofundir en el que ara s'està tractant.

Aquestes facultats interpretatives del Tribunal no impliquen que aquest tingui el monopoli de l'aplicació de la Constitució. Al contrari, la Constitució vincula, com ja sabem, tots els poders públics<sup>241</sup> i, per tant, aquest manament s'aplica a tots els òrgans judicials, els quals, precisament, han d'**aplicar la Constitució** i, en virtut de l'esmentat article 5 de la Llei orgànica del Poder Judicial, no tan sols l'han d'aplicar sinó que ho han de fer en el sentit interpretatiu establert pel Tribunal Constitucional.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 6.3.4 d'aquest mòdul.

<sup>(241)</sup>Art. 9.1 CE.

Encara que el Tribunal Constitucional no té el monopoli de l'aplicació de la Constitució, sí que té el **monopoli de la declaració d'inconstitucionalitat de les lleis**, i en el contingut d'aquest monopoli s'entén que la interpretació de les lleis s'ha de fer d'acord amb la Constitució i que és adequada a la Constitució la interpretació que el Tribunal Constitucional n'estableix.

### 6.1.3. Legitimitat democràtica del Tribunal Constitucional

La capacitat normativa del Tribunal Constitucional ha estat, precisament, motiu d'importantes crítiques que apunten a la no-legitimitat democràtica d'aquest òrgan jurisdiccional.

Cal deixar ben clar que no hi pot haver cap crítica a la legitimitat democràtica que provingui del Tribunal Constitucional. Es tracta d'un **òrgan constitucional legítim**, precisament, pel mateix poder constituent en incloure'l, amb unes funcions ben precises, en la Constitució.

Ara bé, si com a poder constituït és plenament democràtic, pot ser perfectament possible que en les seves actuacions s'extralimiti pel que fa a les seves funcions i pugui incórrer en activitats que escapin a la legitimitat democràtica. Quin és, per tant, el límit d'aquestes actuacions?

La posició constitucionalment assignada al Tribunal Constitucional és la d'interpretar la Constitució, és a dir, trobar significat, mitjançant mètodes d'interpretació jurídica, als preceptes constitucionals i aplicar aquests preceptes, prèviament interpretats, als supòsits de fet que li siguin sotmesos en els diferents procediments previstos en la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

Des d'aquest punt de vista, sense oblidar que el Tribunal Constitucional és un poder constituït, les seves funcions són, d'alguna manera, constituents en el sentit que la seva tasca és la d'indagar el significat jurídic dels preceptes constitucionals.

Però, anar més enllà d'aquesta tasca o utilitzar mètodes impropis de la interpretació jurídica faria que l'activitat del Tribunal Constitucional no estigués emparada per la legitimitat democràtica que li atorga la seva funció constitucional.

Això comporta un doble perill:

- D'una banda, el Tribunal Constitucional pot incórrer en la **il·legitimitat d'ocupar el paper del poder constituent**, perquè trobi un significat als preceptes constitucionals no justificat en els mètodes d'interpretació jurídica.
- D'altra banda, també pot incórrer en la **il·legitimitat d'exercir la funció de legislador** i, per tant, envair la funció reservada constitucionalment al Poder Legislatiu, en interpretar la llei no de conformitat amb la Constitució, sinó d'acord amb paràmetres que no siguin els constitucionals.

#### Casos d'il·legitimitat per part del Tribunal Constitucional

Tots dos supòsits farien que l'actuació del Tribunal Constitucional resultés constitucionalment il·legítima i, per tant, contrària a les regles de l'Estat democràtic.

Ara bé, mentre l'activitat jurisdiccional del Tribunal Constitucional es limiti a trobar sentit, mitjançant mètodes d'interpretació jurídica acceptats per la consciència jurídica de l'època, en el text de la Constitució, el Tribunal compleix la funció, encarregada pel constituent, que, d'altra banda, està obligat a complir com a poder constituït que és.

## 6.2. Composició, organització i funcionament del Tribunal Constitucional

### 6.2.1. Composició del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional es compon de dotze membres nomenats pel rei i designats pels òrgans següents:

- quatre pel Congrés dels Diputats,
- quatre pel Senat,
- dos pel Govern,
- dos pel Consell General del Poder Judicial.

#### Composició del Tribunal Constitucional

Els membres nomenats pel Congrés, pel Senat i pel Consell General del Poder Judicial ho han de ser pel ple d'aquests òrgans i per una majoria de les tres cinquenes parts.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 6.2.3 d'aquest mòdul.

Sobre aquesta composició s'han de fer dues consideracions significatives:

1) En primer lloc, els òrgans que nomenen el Tribunal estan en relació amb les funcions que aquest exerceix. En examinar aquestes funcions –tal com es fa més endavant– s'observa que l'objecte sobre el qual ha de dictar sentència el Tribunal són disputes entre aquests òrgans.

Amb la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig, es va reformar la LOTC i es va resoldre una de les grans demandes en relació amb els òrgans que intervenen en el nomenament dels magistrats del Tribunal Constitucional. Ara, també les

<sup>(242)</sup>Vegeu de tota manera la interpretació restrictiva efectuada pel mateix Tribunal Constitucional en les SSTC 49/2008, 9 d'abril (reforma LOTC), i 101/2008, de 24 de juliol (reforma del reglament del Senat).

comunitats autònomes intervenen en el procés de nomenament, ja que poden proposar –per mitjà de les seves assemblees legislatives– els candidats entre els quals el Senat elegeix posteriorment els magistrats<sup>242</sup>.

(243) La LOPJ segueix aquesta qualificació quant a la designació dels seus membres en els articles 107.2 i 127.2.

2) En segon lloc, la voluntat del legislador de fer que els designats pel Congrés i el Senat ho siguin per una majoria qualificada<sup>243</sup> de les tres cinquenes parts implica que les persones designades com a magistrats han de tenir un grau important de consens en els òrgans que els designen.

Aquests òrgans designants han d'escollir<sup>244</sup> entre ciutadans espanyols que siguin magistrats i fiscals, professors d'universitat, funcionaris públics i advocats, tots ells juristes de competència reconeguda i amb més de quinze anys d'exercici professional o en actiu en la seva respectiva funció. Aquesta delimitació en l'especialització jurídica pretén reforçar la qualitat tècnica dels escollits.

(244) Art. 159.2 CE i art. 18 LOTC.

Així com els jutges i magistrats ordinaris no poden pertànyer a un partit polític (art. 127 CE i 395 LOPJ) en canvi els magistrats del TC no ho tenen prohibit, sinó que només se'ls impedeix tenir en ells funcions directives (art. 159.4 CE i 19.1 LOTC). Així ho va recordar el propi Tribunal en la seva interlocutòria 226/1988. És una diferència establerta per la pròpia Constitució, que certament resulta molt debatible.

Els **magistrats** es designen per a un període de nou anys i es renoven per terceres parts, cada tres anys, sense que hi pugui haver una reelecció immediata. Aquesta periodicitat en pot afectar la independència<sup>245</sup> –si es compara amb altres models en els quals, fins i tot, el càrrec és vitalici, com en el Tribunal Suprem dels Estats Units d'Amèrica.

(245) Cap magistrat no pot ser proposat al rei per a cap altre període immediat, llevat que hagi ocupat el càrrec per un termini no superior a tres anys.

La reforma de la LOTC mitjançant la LO 8/2010 disposa que si un magistrat cessa per raons diferents de l'acabament del mandat (mort, etc.) se seguirà el mateix procediment que es va seguir per a escollir el substituí, i el substitut serà magistrat pel temps que li quedés a aquell.

Així mateix, si hi ha retards en la renovació dels magistrats per terços, a la durada del mandat dels nous (9 anys) se li descomptarà el període de més que haguessin estat els seus predecessors.

El Tribunal Constitucional elegix el seu **president** –i així reforça la seva autonomia–, que tindrà un mandat de tres anys i pot ser reelegit només una sola vegada. Així mateix, i en les mateixes condicions, elegix un **vicepresident**.

### 6.2.2. Organització del Tribunal Constitucional

El Tribunal actua en ple, en sala o en secció:

1) El **ple** està format pels dotze magistrats i és competent en tots els procediments, excepte en el de recurs d'empara, així com en els principals actes d'autogovern i d'administració que realitzi el Tribunal.

2) Les **sales** estan formades per sis membres i presidides, la Sala Primera, pel president del Tribunal i, la Sala Segona, pel vicepresident. A part d'altres funcions menors, tenen competència per a resoldre els procediments de recurs d'empara i, en determinades circumstàncies, altres processos constitucionals.

3) Les **seccions** estan formades per tres membres i tenen competència, a part d'altres qüestions de tipus menor, per a resoldre l'admissibilitat de recursos dels diversos procediments i, en determinades condicions, la resolució d'assumptes d'empara.

### 6.2.3. Funcionament del Tribunal Constitucional

El Tribunal funciona d'acord amb els principis bàsics dels òrgans jurisdiccional i, en tot allò que no preveuen les lleis específiques del Tribunal, funciona d'acord amb la Llei de procediment civil amb caràcter supletori.

Les decisions s'adopten mitjançant proveïments, interlocutòries i sentències. Està prevista la figura dels vots particulars, que pot emetre un magistrat que discrepi de la majoria i que s'ha de publicar juntament amb les sentències. En les votacions, cada magistrat disposa d'un vot igual, però, en cas d'empat, el president disposa del vot de qualitat.

Per a les **qüestions de govern i de tipus administratiu**, els òrgans són el ple, el president i el secretari general, el qual no té la categoria de magistrat i dirigeix sota la supervisió del ple i del president l'organització administrativa del Tribunal. El president, en les funcions d'aquest tipus, estarà assistit per una junta de govern. El ple i les sales, d'altra banda, tenen secretaris de justícia que fan funcions similars a la dels secretaris judicials.

#### Francisco Tomás y Valiente

L'any 1980 va ser nomenat membre del Tribunal Constitucional, del qual va ser president entre el 1986 i el 1992. Membre del Consell d'Estat des del final del 1995, va ser assassinat al seu despatx de la universitat per un membre d'ETA.



#### Lectura complementària

M. Pulido Quecedo (1995). *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: anotada con jurisprudencia*. Madrid: Civitas.

#### Cos de Lletrats

Hi ha també un cos de lletrats que assessoren els magistrats des del punt de vista tecnicojurídic.



### 6.3. Els procediments de control de la constitucionalitat

El control de la constitucionalitat de les lleis és l'objecte propi dels tribunals constitucionals: en definitiva, aquest és el motiu principal de la seva creació en l'originària idea de Kelsen. L'ordenament constitucional espanyol té en compte dues grans formes de control de constitucionalitat:

- El **control directe i abstracte** (el recurs d'inconstitucionalitat i el control previ de constitucionalitat dels tractats internacionals).
- El **control indirecte** (la qüestió d'inconstitucionalitat i, com a variant menor, la denominada autoqüestió).

#### 6.3.1. Els procediments de control directe i abstracte

##### 1) El recurs d'inconstitucionalitat

El recurs d'inconstitucionalitat és un procediment per a controlar la constitucionalitat de normes amb rang de llei i es caracteritza sobretot pel seu caràcter directe i abstracte.

**Caràcter directe** significa que els legitimats per a interposar el recurs ho fan sense cap condicionant davant del mateix Tribunal Constitucional. **Caràcter abstracte** vol dir que s'impugnen normes en si mateixes, no contextualitzades en cap cas concret. Aquestes característiques es veuen amb més deteniment en el subapartat que tracta les peculiaritats d'aquest procediment.

Hem dit que el recurs d'inconstitucionalitat pretén el control de normes amb rang de llei. La Llei orgànica del Tribunal Constitucional<sup>246</sup> enumera les normes següents:

- Estatuts d'autonomia.
- Lleis orgàniques.
- Lleis ordinàries.
- Decrets llei.
- Decrets legislatius.
- Tractats internacionals.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 6.3.3 d'aquest mòdul.

<sup>(246)</sup>Art. 27.2 LOTC.

- Reglaments de les cambres i de les Corts Generals.
- Normes equivalents de les comunitats autònomes; és a dir, lleis, decrets legislatius, decrets llei i reglaments de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

Un dels aspectes clau per a entendre el recurs d'inconstitucionalitat és analitzar quins són els subjectes legitimats per a interposar aquest tipus de recurs. Segons prescriu la Constitució espanyola<sup>247</sup>, el poden interposar el president del Govern, el Defensor del Poble, cinquanta diputats, cinquanta senadors, els òrgans col·legiats executius de les comunitats autònomes i, si escau, les seves assemblees.

(247) Art. 162.1 CE.

Com es pot comprovar, es tracta, en gairebé tots els casos, d'òrgans marcadament polítics. Dins d'aquests òrgans cal fer diverses distincions pel que fa a la legitimitat:

#### Òrgans d'indole política

El caràcter polític d'aquests òrgans contamina, d'alguna manera, la naturalesa mateixa d'aquest recurs.

a) Sembla obvi que el **president del Govern** està legitimat d'acord amb la seva funció de direcció política.

b) Els **cinquanta diputats o senadors** fonamenten la seva legitimitació en una de les finalitats d'aquest recurs: donar l'ocasió a minories parlamentàries per a impugnar en seu jurisdiccional el que la majoria no els ha acceptat en seu política.

c) El **Defensor del Poble** està legitimat segons les seves pròpies facultats de defensor dels drets i les llibertats de les persones davant de l'Administració; això no obstant, el TC ha reconegut una legitimitació al Defensor del Poble per a interposar el recurs que no es limita als casos en què estiguin afectats drets; el Defensor, diu el Tribunal, és situat com a defensor de la Constitució quan aquesta l'inclou, sense restriccions, en el llistat de legitimats per a impugnar. Per tant, el Defensor té discrecionalitat per decidir què impugna i què no, i el TC no entrarà a jutjar aquesta decisió discrecional<sup>248</sup>

(248) És il·lustrativa en aquest sentit la STC 137/2010, FJ 3.

d) Els **governos o parlaments autonòmics** estan legitimats, d'acord amb la interpretació que fa la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, en allò que pugui afectar el seu propi àmbit d'autonomia. Això no obstant, aquest precepte ha estat interpretat en un sentit ampli, de manera que no tan sols poden interposar recurs en el que afecta les seves competències, sinó també en els preceptes que puguin incidir en l'exercici de les competències de la comunitat autònoma.

El termini per a interposar el recurs d'inconstitucionalitat és de tres mesos a partir de la publicació de la norma impugnada. Aquest termini tan breu limita les possibilitats d'exercitar aquest recurs i li dona un dels seus caràcters més específics.

No obstant, es preveu un període especial de 9 mesos en aquells casos que el recurs enfronti al govern estatal i a un govern autonòmic, sempre i quan es donin els següents pressupòsits:

- Que es reunixi la Comissió Bilateral de Cooperació a proposta de qualsevol de les dues parts.
- Que en el si d'aquesta comissió s'acordi obrir negociacions.
- Que dintre dels tres mesos següents a la publicació de la llei això es notifiqui al TC i es publiqui l'acord d'iniciar les negociacions al BOE i al Diari Oficial de la Comunitat.

Això pot permetre arribar a un acord que eviti interposar finalment el recurs, que en tot cas la part interessada haurà d'interposar abans dels nou mesos indicats si és que finalment no arriba l'esmentat acord.

Respecte al procediment, el recurs d'inconstitucionalitat té un **procediment típicament judicial**. S'inicia mitjançant escrit del legitimat o del seu representant. El Tribunal, una vegada admès el recurs, el fa arribar a les parts (Congrés, Senat, Govern, assemblea legislativa i executiu de comunitat autònoma), les quals formulen les al·legacions corresponents en la seva defensa<sup>249</sup>.

(249) Després d'haver escoltat les dues parts, el Ple del Tribunal ha de dictar sentència.

## 2) El control previ de constitucionalitat dels tractats internacionals

L'article 95.2 de la Constitució espanyola faculta el Govern, el Congrés dels Diputats i el Senat per a requerir del Tribunal Constitucional que es pronunciï sobre la conformitat o disconformitat de la Constitució amb els preceptes d'un tractat internacional abans que passi a formar part de l'ordenament jurídic espanyol. L'article 78 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional desenvolupa aquest precepte constitucional.

En conseqüència, si el Tribunal declara que hi ha contradicció entre el tractat i la Constitució, les autoritats espanyoles només poden subscriure el tractat si prèviament s'ha reformat la Constitució.

Aquest procediment ha estat utilitzat en relació amb la compatibilitat entre l'antic article 13.2 de la Constitució espanyola i l'article 8.B.1 del Tractat de Maastricht, que reconeixia el dret de sufragi passiu en les eleccions locals a tots els ciutadans de la Unió Europea (Declaració 1/1992), i també es va fer servir per a analitzar la compatibilitat del Tractat pel qual s'establí una Constitució per a Europa amb la Constitució Espanyola, cosa que va donar origen a la declaració 1/2004 del Tribunal Constitucional.



El Tractat de Maastricht va plantejar un cas d'incompatibilitat amb l'article 13.2 de la Constitució espanyola.

El caràcter de "**declaració**" i no de "sentència" que el Tribunal Constitucional atorga a la seva resolució pot qüestionar si es tracta d'un veritable procediment jurisdiccional. En la primera de les declaracions esmentades, el Tribunal reafirma que en aquest procediment actua com a òrgan jurisdiccional i que:

"Aunque dicha declaración no puede merecer la calificación legal de sentencia, es una decisión judicial de carácter vinculante y, en cuanto tal, produce *erga omnes* todos los efectos de la cosa juzgada."

Certament, es tracta d'un procediment en el qual no hi ha dues parts i, per tant, no hi ha controvèrsia. Això no obstant, el seu caràcter, com afirma el Tribunal Constitucional, és jurisdiccional i no merament consultiu.

### 6.3.2. Els procediments de control indirecte i concret

#### 1) La qüestió d'inconstitucionalitat

La qüestió d'inconstitucionalitat és, com el recurs d'inconstitucionalitat, un procediment per a controlar la constitucionalitat de les normes amb rang de llei. Ara bé, si el recurs d'inconstitucionalitat és un procediment que es caracteritza per ser directe i abstracte, la qüestió, al contrari, és un procediment caracteritzat per ser indirecte i concret.

El supòsit que dóna lloc a la qüestió d'inconstitucionalitat està previst en la Constitució espanyola:

Quan en algun procés, un òrgan judicial consideri que una norma amb rang de llei, aplicable al cas, de la validesa de la qual depengui el veredict, pugui ser contrària a la Constitució, plantejarà la qüestió davant el Tribunal Constitucional en els casos, en la forma i amb els efectes que la llei estableixi, que en cap cas seran suspensius.

Article 163 CE.

En el sistema judicial americà, quan un jutge ha d'aplicar en un determinat procés una llei que considera contrària a la Constitució, la inaplica i aplica directament la norma constitucional.

Aquest no és el cas espanyol. Si es té en compte el que prescriu l'article 163 de la Constitució espanyola, donat el cas que un jutge hagi d'aplicar una norma en un determinat procediment judicial, si té motius fonamentats per a con-

#### Un procediment indirecte

La qüestió d'inconstitucionalitat sorgeix de la col·laboració entre el Poder Judicial i el Tribunal Constitucional.

siderar-la inconstitucional, ha de paraitzar el procés i consultar el Tribunal Constitucional perquè prengui una decisió sobre la constitucionalitat o la inconstitucionalitat del precepte en qüestió.

Igual que en el recurs d'inconstitucionalitat, les **normes** que són objecte de control quant a la qüestió d'inconstitucionalitat són totes les que tenen rang de llei, és a dir, les enumerades en l'article 27.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. Ara bé, a diferència del recurs d'inconstitucionalitat, el que es posa en dubte no és tan sols un precepte aprovat recentment, sinó una **norma inserida en un procés concret** i a la qual les parts i el jutge troben un significat dins, precisament, d'aquest procés.

Per això aquest **procediment** es considera indirecte i concret: **indirecte** perquè la impugnació parteix de les parts o del jutge, **concret** perquè la norma no s'analitza en abstracte, sinó en un determinat procediment judicial en què és objecte d'una interpretació lligada a un cas concret.

Però aquesta concreció es dona només en la fase prèvia a la interposició de la qüestió d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional. Una vegada interposada la qüestió d'inconstitucionalitat, la norma es desvincula absolutament del cas que porta el jutge que l'ha elevat al Tribunal Constitucional i, a partir d'aquest moment, s'analitza en abstracte. No obstant això, l'origen del cas determina en bona manera la significació jurídica de la norma qüestionada.

A més d'haver de ser una norma amb rang de llei l'objecte de control, hi ha dos requisits fonamentals per a admetre una qüestió d'inconstitucionalitat:

a) El precepte qüestionat ha de ser rellevant per al veredict de la sentència, tal com ho expressa clarament l'article 163 de la Constitució espanyola en establir un nexa absolut entre aquesta llei i el veredict: "[...] una norma [...] de la validesa de la qual depengui el veredict [...]"

b) Els **dubtes de constitucionalitat** sobre el precepte qüestionat han d'estar fonamentats, i el jutge els ha de motivar suficientment.

El **procediment** té les tres fases principals següents:

- Primerament el jutge planteja la qüestió d'inconstitucionalitat davant del Tribunal una vegada ha finalitzat el procediment i, naturalment, abans del veredict.
- Després, un cop plantejada la qüestió d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional, aquest l'ha d'admetre a tràmit i vetllar perquè la re-

#### Actuacions del jutge segon la Llei

El jutge actua d'ofici o a instància de part, d'acord amb l'article 35.1 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional. Ara bé: no està vinculat per la petició de les parts.

llevància pel veredictes i la bona fonamentació del dubte de constitucionalitat siguin certes i ben motivades.

- Finalment, hi ha el procediment a l'interior del Tribunal Constitucional, que és molt similar al del recurs d'inconstitucionalitat i del qual ja hem vist els trets essencials. Un cop el TC dicti sentència, es podrà reprendre el procés en el qual va sorgir el dubte (i que està en suspens mentre dura el procediment de la qüestió davant del TC), i el jutge ordinari podrà dictar sentència sabent si la norma sobre la que va dubtar pot ser aplicada o no.

#### Vegeu també

Vegeu el subapartat 6.3.1 d'aquest mòdul.

## 2) La denominada autoqüestió d'inconstitucionalitat

L'article 55.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional estableix el següent:

"En cas que el recurs d'empara hagi de ser estimat perquè, segons el parer de la sala o, si s'escau, la secció, la llei aplicada lesioni drets fonamentals o llibertats públiques, s'eleva la qüestió al Ple amb suspensió del termini per dictar sentència, de conformitat amb el que preveuen els articles 35 i següents".

El significat d'aquest supòsit és molt similar al de la qüestió d'inconstitucionalitat; la Sala té dubtes fonamentats de la constitucionalitat d'una norma que ha d'aplicar en el decurs d'un procés, però com que no és competent per a jutjar normes que són competència del Ple, eleva aquesta pretensió d'inconstitucionalitat al seu coneixement.

### 6.3.3. El recurs i la qüestió d'inconstitucionalitat: conclusions sobre els seus diferents significats

a) Certament, hi ha moltes similituds entre el recurs i la qüestió d'inconstitucionalitat perquè tots dos casos són processos de control de constitucionalitat que contrasten la Constitució i la llei per tal que aquesta segona norma no entri en contradicció amb la primera.

b) Però aquest idèntic judici es fa des de posicions ben diferents que condicionen el tipus d'anàlisi que efectua el Tribunal:

- En el recurs d'inconstitucionalitat els legitimats són pocs, tenen una forta significació política i el termini ordinari d'interposició és de tres mesos.
- En la qüestió d'inconstitucionalitat, el subjecte que l'interposa és sempre un jutge o un tribunal en el decurs d'un determinat procediment, i no hi ha termini d'interposició<sup>250</sup> i el ciutadà comú pot tenir un paper, perquè pot instar el jutge a plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat.

<sup>(250)</sup> Ja que pot ser interposat en qualsevol moment de l'existència d'una norma.

Aquestes diferències fan que la funció de tots dos procediments variïn segons l'objecte, el subjecte i el termini.

### 1) Diferències segons l'objecte que s'examina

Encara que tots dos procediments examinen preceptes normatius, són substancialment diferents:

a) En el **recurs d'inconstitucionalitat**, el precepte que es contrasta amb la Constitució ha estat recentment aprovat per una assemblea legislativa i no ha tingut temps d'aplicar-se en la pràctica. Per tant, s'examina des d'un punt de vista purament abstracte sense que les peculiaritats dels casos contribueixin a trobar múltiples significats a les normes.

b) En canvi, en la **qüestió d'inconstitucionalitat**, ha estat un precepte situat en un determinat context i aplicat a un cas concret el que ha suscitat dubtes de constitucionalitat al jutge.

### 2) Diferències segons el subjecte

a) En el cas del **recurs d'inconstitucionalitat**, els subjectes legitimats per a impugnar la norma són, en la majoria dels casos, càrrecs o institucions polítiques que poc abans d'interposar el recurs han mantingut discrepàncies respecte a l'elaboració de la norma sotmesa a recurs. Els recursos d'inconstitucionalitat tenen, doncs, en molts casos, una forta càrrega política, ja que són l'última oportunitat de les minories parlamentàries o altres institucions per a qüestionar unes determinades normes amb rang de llei.

b) En la **qüestió d'inconstitucionalitat**, en canvi, es busca la màxima objectivitat en el motiu de la interposició. Per això el Tribunal Constitucional estableix un tràmit d'admissió que supervisa els requisits de rellevància, el veredict i la fonamentació de la possible inconstitucionalitat, que són requisits constitucionals del procediment de la qüestió d'inconstitucionalitat.

Per tant, el caràcter polític del recurs d'inconstitucionalitat contrasta amb l'objectivitat jurídica de la qüestió d'inconstitucionalitat.

### 3) Diferències segons el termini d'interposició

El termini ordinari de tres mesos en el recurs d'inconstitucionalitat i la inexistència de termini en la qüestió d'inconstitucionalitat fa que tots dos tinguin funcions ben diferents:

a) El **recurs d'inconstitucionalitat**, bàsicament, evita la sospita d'il·legitimitat d'una llei, perquè una llei que se sotmet a un recurs d'inconstitucionalitat, encara que després sigui objecte de diverses qüestions d'inconstitucionalitat, queda revestida d'una consideració global d'estar d'acord amb la Constitució<sup>251</sup>.

(251) Probablement, aquest és l'efecte principal del recurs d'inconstitucionalitat.

b) La **qüestió d'inconstitucionalitat**, en canvi, s'interposa en qualsevol moment durant la vigència d'una llei i troba un significat jurídic als seus preceptes, que és impossible trobar en els primers mesos de vigència. Per tant, la qüestió d'inconstitucionalitat fa una depuració contínua i objectiva de l'ordenament, precepte per precepte i significat rere significat.

Si només hi hagués el recurs d'inconstitucionalitat, les lleis podrien continuar vigents encara que fossin manifestament inconstitucionals. En canvi, la qüestió d'inconstitucionalitat impedeix aquesta situació en fer possible, a la llarga, el contrast entre la Constitució i les lleis, perquè ja se sap que totes dues troben, a mesura que passa el temps, significats jurídics diferents.

En conseqüència, el recurs i la qüestió d'inconstitucionalitat exerceixen funcions pròpies, diferenciades i amb finalitats diferents, la qual cosa enriqueix la seguretat que dóna l'efectivitat real del text constitucional, considerat com a nexa fonamental de la integració política dels espanyols.

#### **6.3.4. Les sentències en els procediments de declaració d'inconstitucionalitat**

##### **1) Peculiaritats de les sentències constitucionals**

a) El Tribunal Constitucional no està plenament vinculat al principi de congruència, ja que s'ha de regir pel **principi de respecte a la Constitució** com a norma superior de l'ordenament. Aquest segon principi, per tant, confereix un caràcter objectiu a l'actuació del Tribunal, que sempre ha d'estar presidida per la finalitat de depurar l'ordenament jurídic de normes inconstitucionals.

Així doncs, el Tribunal no se sent absolutament vinculat a les pretensions de les parts i, per tant, es pot pronunciar sobre preceptes de la llei que no s'hagin impugnats sempre que entre aquests preceptes hi hagi un vincle de connexió. Així mateix, pot fonamentar la inconstitucionalitat de la llei en un precepte constitucional no invocat per les parts.



b) Un altre principi que ha inspirat l'actuació processal del Tribunal Constitucional ha estat el **principi de conservació de la llei**, derivat del principi democràtic de primacia de la llei com a expressió de la voluntat popular. El principi de conservació de la llei comporta que s'adopti només la declaració d'inconstitucionalitat d'una norma quan no hi hagi cap possibilitat d'interpretar-la d'acord amb la Constitució.

#### Lectura recomanada

V. Ferreres Comella (1997). *Justicia constitucional y democracia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Això ha donat lloc a les conegudes **sentències interpretatives**, les quals consideren un determinat precepte legal com a constitucional o inconstitucional:

"En la medida en que se interprete en el sentido que el Tribunal considera como adecuado a la Constitución."

STC 5/1981.

Aquestes sentències interpretatives han donat lloc al que la doctrina italiana anomena **sentències manipulatives**, és a dir, sentències interpretatives que, per tal de fer conforme la norma impugnada amb la Constitució, modifiquen el significat de la llei en eliminar determinades paraules (variant el sentit de les frases) o canviar el significat d'altres. En aquests casos, el Tribunal Constitucional no es limita tan sols a la seva funció de legislador negatiu, ni tampoc a la funció una mica forçada d'interpretar "conforme a la Constitució", sinó que introdueix noves normes en l'ordenament i supera la seva funció estrictament constitucional per convertir-se en legislador positiu. En aquests casos, es considera que el Tribunal va més enllà del que hauria de ser la seva funció, tot ocupant el camp propi del legislador.

## 2) Efectes de les sentències constitucionals

En qualsevol dels procediments que hem examinat, la sentència pot ser de dos tipus:

- **Sentència desestimatòria**, que és la que desestima la petició d'inconstitucionalitat i declara la constitucionalitat de la llei examinada.
- **Sentència estimatòria**, que és la que estima la petició d'inconstitucionalitat i declara la inconstitucionalitat de la llei examinada.

### a) Efectes de les sentències desestimatòries

Acabem de veure que les sentències desestimatòries ratifiquen la validesa constitucional de les normes sotmeses a judici. Ara bé, cal examinar els efectes d'aquestes sentències en procediments posteriors de control de constitucionalitat.

Com a regla general, aquest tipus de sentències impedeixen qualsevol plantejament ulterior fonamentat en una infracció d'idèntic precepte constitucional<sup>252</sup>.

(252) Art. 38.1 LOTC.

Cal, però, distingir entre els efectes de les sentències en procediment de recurs i en procediment de qüestió. Cal recordar la funció diferent del recurs d'inconstitucionalitat i de la qüestió d'inconstitucionalitat per a entendre'n els diferents efectes:

- D'una banda, si sobre un determinat precepte es desestima un recurs d'inconstitucionalitat, sobre aquest mateix precepte es pot interposar una qüestió d'inconstitucionalitat.
- De l'altra, si sobre un determinat precepte es desestima una qüestió d'inconstitucionalitat, com a regla general (que fins al moment només ha estat exceptuada quan la desestimació ho era per raons estrictament de forma), això impossibilita que s'admeti una altra qüestió idèntica (és a dir, relativa a la mateixa norma, fundada en els mateixos preceptes constitucionals, la mateixa hipotètica lesió i els mateixos motius). En aquest sentit vegeu, entre d'altres, ATC 17/1999, FJ únic, i ATC 120/1997, FJ 2.

La raó d'aquesta aparent contradicció es troba en la distinció entre precepte i norma. Com ja hem explicat, el recurs d'inconstitucionalitat s'interposa davant d'un text no interpretat (judici abstracte) i la qüestió d'inconstitucionalitat s'origina en un cas concret i, per tant, en una norma prèviament interpretada (judici concret).

#### Vegeu també

Vegeu els subapartats 6.3.1 i 6.3.2 d'aquest mòdul.

### b) Efectes de les sentències estimatòries

Com a regla general, les sentències estimatòries d'inconstitucionalitat anul·len la norma declarada inconstitucional, la qual cosa produeix efectes *ex tunc*, és a dir, des de l'entrada en vigor de la norma afectada. Així ho prescriu l'article 39.1 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional:

Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia.

La Llei orgànica del Tribunal Constitucional estableix que la nul·litat no s'estén a les sentències anteriors amb força de cosa jutjada a les quals s'hagi aplicat la norma declarada inconstitucional, amb l'excepció de procediments sancionadors dels quals resulti, si s'aplica la sentència del TC, una reducció de la pena o una limitació de la responsabilitat<sup>253</sup>. En altres casos no previstos per la llei, el Tribunal tampoc no aplica el criteri de la nul·litat de les normes inconstitucionals amb totes les seves conseqüències, a causa de situacions no previstes explícitament en la llei però que altres principis i valors constitucionals aconsellen no aplicar.

#### Una difícil aplicació

La nul·litat dels preceptes impugnats sol ser sovint d'aplicació difícil en la pràctica.

(253) Art. 40.1 LOTC.

### Exemples de no-aplicació del criteri de nul·litat

Aquest criteri no s'aplica en casos com els següents:

- La Sentència del Tribunal Constitucional 45/1989, que declara la inconstitucionalitat de determinats preceptes de la Llei 44/1978, reguladora de l'impost sobre la renda de les persones físiques. El Tribunal no declararà la nul·litat d'alguns dels preceptes inconstitucionals per evitar danys a la seguretat jurídica i perjudicis als ciutadans que en anys anteriors havien declarat l'IRPF sota les normes ara rebutjades pel TC.
- La Sentència del Tribunal Constitucional 13/1992, que declara la inconstitucionalitat de determinades partides de les lleis de pressupostos per al 1988 i el 1989, i que amb la no declaració de nul·litat evita que s'hagin de retornar les esmentades partides, entre elles subvencions percebudes per ciutadans, que es veurien així perjudicats.

## 6.4. Els procediments de resolució de conflictes constitucionals

El Tribunal Constitucional espanyol, a més de les altres funcions que se li encomanen, és també un tribunal per a resoldre **conflictes entre òrgans**. Aquests conflictes tenen una doble naturalesa:

**a) Conflictes derivats de la divisió territorial de poders:** d'una banda, conflictes entre l'Estat i les comunitats autònomes o de les comunitats autònomes entre si i, de l'altra, conflictes en defensa de l'autonomia local.

**b) Conflictes derivats de la divisió horitzontal de poders,** és a dir, conflictes entre els òrgans constitucionals de l'Estat.

A continuació analitzem tots dos tipus de conflictes.

### 6.4.1. Els conflictes derivats de la divisió territorial de poders

#### Conflictes per raó de la divisió territorial de Comunitats autònomes

L'objectiu del procediment per a resoldre aquests conflictes és garantir el repartiment constitucional de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes o entre les comunitats autònomes entre si.

Això no obstant, no tots els conflictes territorials de competència es canalitzen per aquest procediment. En el cas que els conflictes siguin entre lleis, el procediment que s'ha d'adoptar és el del recurs d'inconstitucionalitat davant del mateix Tribunal Constitucional. De fet, el procediment de què es tracta està reservat únicament a actuacions dels poders públics –estatal o autonòmics– mitjançant **normes de rang infralegal**.

Per comprendre la naturalesa del procediment que s'estudia, cal tenir clar el concepte de conflicte de competència al qual s'està fent referència. Hi ha conflicte, segons el mateix Tribunal Constitucional, quan dos òrgans que pertanyen a ordenaments diferents es consideren igualment competents o igualment incompetents respecte d'una determinada matèria.

Això implica que, en el cas espanyol, els conflictes poden ser dels dos **tipus** següents:

- **Positiu**, quan els dos òrgans es consideren igualment competents.
- **Negatiu**, quan els dos òrgans es consideren incompetents.

Ja hem dit abans que aquest tipus de conflictes estan reservats a normes infralegals. En efecte, la Llei orgànica del Tribunal Constitucional<sup>254</sup> estableix que l'objecte dels conflictes són les disposicions, les resolucions i els actes que emanen dels òrgans de l'Estat o de les comunitats autònomes que no respecten l'ordre de competències que es deriva del bloc de la constitucionalitat.

<sup>(254)</sup> Art. 61.1 LOTC.

Cal recordar que les disposicions s'han d'entendre com a normes reglamentàries i en cap cas com a normes legislatives. D'altra banda, no cal insistir en el concepte de bloc de la constitucionalitat, que s'analitza en el mòdul didàctic que fa referència a les comunitats autònomes.

#### Vegeu també

Vegeu el mòdul "Les comunitats autònomes" d'aquesta assignatura.

**a)** En els **conflictes positius**, és a dir, en els quals els dos òrgans es consideren competents, els legitimats són els governs, tant de l'Estat com de les comunitats autònomes. Els governs han d'interposar els conflictes per a al·legar que l'altra part no respecta l'ordre de competències.

El procediment té com a característica principal la peculiaritat que, abans de plantejar el conflicte davant del Tribunal Constitucional, pot produir-se una fase de negociació entre les dues parts en conflicte en la qual la part lesionada intenta que l'altra part anul·li la disposició, la resolució o l'acte que considera lesiu.

A aquest efecte, la **part presumptament lesionada** pot (o en el cas dels governs autonòmics ha de) fer un requeriment a l'altra part per a començar la negociació<sup>255</sup>. Hi ha per fer-ho dos mesos des de la publicació de la norma o de la comunicació de la resolució o acte. El requerit té un mes per a respondre.

<sup>(255)</sup> Art. 63 LOTC.

En cas de no arribar a un acord a partir d'aquest requeriment, bé perquè el requerit no està d'acord o perquè ha passat el mes sense que aquest respongués, en el termini d'un altre mes la part afectada pot plantejar el conflicte davant

del Tribunal Constitucional que l'haurà de resoldre mitjançant sentència, haurà de declarar la titularitat de la competència controvertida i, si escau, acordar l'anul·lació de la disposició, la resolució o l'acte impugnat.

b) Ja s'ha vist que en els **conflictes negatius** hi ha dos òrgans de diferents ordenaments que es consideren incompetents respecte a determinades funcions sobre una matèria. En aquest cas, els legitimats poden ser persones físiques o jurídiques, o bé el Govern de l'Estat.

En aquest tipus de conflictes negatius<sup>256</sup>, el procediment és doble i depèn de si és una persona física qui requereix la resolució del conflicte a l'Administració o bé és el Govern de l'Estat qui estableix el conflicte negatiu davant de l'Administració d'una determinada comunitat autònoma.

<sup>(256)</sup>Com en els conflictes positius, la sentència del Tribunal ha d'indicar clarament a qui s'atribueix la competència.

### Conflictes per raó de la defensa de l'autonomia local

Una reforma de la LOTC (LO 7/1999, de 21 d'abril) va afegir un nou capítol, el Capítol IV, al Títol IV de l'esmentada llei, que regula els conflictes constitucionals, als efectes de permetre que els ens locals estiguin legitimats per a defensar jurisdiccionalment l'autonomia local garantida a la Constitució.

Com és sabut, l'autonomia local es configura constitucionalment als articles 140 a 142 CE, i pot ser desenvolupada legislativament tant per l'Estat com per les comunitats autònomes. Enfront d'aquesta legislació podien anteposar recurs o plantejar qüestió d'inconstitucionalitat els legitimats per a fer-ho, però entre ells no hi havia els ens locals, és a dir, els municipis i les províncies. Aquest nou Capítol IV, del Títol IV, de la LOTC, ve, per tant, a ampliar les possibilitats d'impugnació de les normes que lesionen l'autonomia local.

L'objecte del conflicte no és, però, qualsevol norma o acte que lesioni l'autonomia local sinó només les normes amb rang de llei, tant de l'Estat com de les comunitats autònomes. Certament, fins ara els legitimats per a interposar els recursos d'inconstitucionalitat, o els jutges en el procediment de qüestió d'inconstitucionalitat, podien impugnar aquestes normes –i ho poden seguir fent– però la gran novetat d'aquesta reforma és que poden plantejar conflictes els ens locals i la decisió del TC davant d'aquest conflicte és vinculant i té plens efectes front a tots els poders.

Els legitimats per a interposar el conflicte poden ser:

a) En el cas que la llei tingui un destinatari únic, el municipi o província afectat;

b) En el cas que pugui afectar l'autonomia de diversos municipis, el nombre dels que demanen la interposició del conflicte ha de ser, com a mínim, una setena part dels municipis afectats per la norma que representin, en tot cas, una sisena part de la població;

c) En el cas que afecti l'autonomia de diverses províncies, el mínim hauran de constituir-lo la meitat de les diputacions existents en el seu àmbit d'aplicació sempre que representin la meitat de la població. Els acords s'han de prendre per majoria absoluta de l'òrgan plenari de la corporació respectiva i, de forma prèvia a la interposició del conflicte, s'haurà de demanar un dictamen, preceptiu però no vinculant, al Consell d'Estat o, en el seu cas, al Consell Consultiu de la comunitat autònoma respectiva.

La sentència del TC que resol el conflicte haurà de declarar si ha existit o no vulneració de l'autonomia local constitucionalment garantida i resoldrà sobre la titularitat de la competència controvertida. En el cas de considerar que la llei pot ser inconstitucional, el tribunal s'haurà d'autoplantejar, com a qüestió, la possible inconstitucionalitat i dictar una nova sentència.

Es tracta, per tant, d'un procediment limitat de protecció de l'autonomia local –només oberta a lleis, no a resolucions o actes– que pot permetre, tanmateix, que el TC desenvolupi una doctrina sobre l'àmbit de l'autonomia local, tal com ha fet sobre l'autonomia de les comunitats autònomes.

#### **6.4.2. Els conflictes entre òrgans constitucionals de l'Estat**

L'objecte d'aquest procediment és resoldre les controvèrsies que puguin sorgir en el repartiment d'atribucions entre òrgans constitucionals de l'Estat.

L'article 59 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional assenyala els òrgans que poden interposar conflicte entre ells: el Govern, el Congrés, el Senat i el Consell General del Poder Judicial.

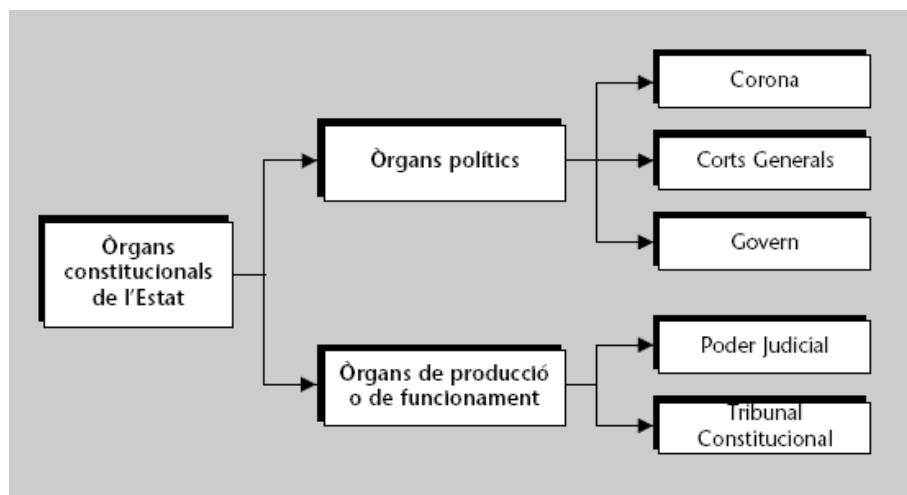
Qualsevol d'aquests òrgans està legitimat, mitjançant acord del seu òrgan plenari, per interposar conflicte en cas de considerar que un altre òrgan ha exercit funcions que la Constitució li atribueix.

La Llei orgànica del Tribunal Constitucional estableix un **procediment semblant al dels conflictes positius** en la resolució de problemes de competència de tipus territorial. En efecte, també es preveu, abans de la interposició del conflicte, un període de possible acord previ amb l'altre òrgan, en el qual es requereix que deixi d'exercir la funció que, presumptament, exerceix de forma impròpia.

En cas de no arribar a cap acord, la **part actora** interposa conflicte davant del Tribunal Constitucional. Després del corresponent procés, en el qual les parts poden manifestar les seves raons sobre el conflicte, el Tribunal dicta una sentència en la qual determina a quin òrgan correspon l'atribució en qüestió i resol sobre les situacions jurídiques produïdes, si s'escau, il·legítimament.

## Resum

En aquest mòdul didàctic hem estudiat els **òrgans constitucionals de l'Estat**. L'esquema següent us ajudarà a tenir una visió de conjunt del contingut del mòdul.



Pel que fa a aquests òrgans, que constitueixen l'Estat, hem arribat a les **conclusions** següents:

1) La **Corona** i el seu titular, el rei, compleixen una funció purament simbòlica i representativa de l'Estat però no exerceixen cap poder.

2) Les **Corts Generals**, formades pel Congrés dels Diputats i el Senat, són, teòricament, el centre de la vida política i la instància organitzativa més legitimada democràticament. Entre totes dues cambres s'ha vist clarament la preponderància enorme del Congrés sobre el Senat:

- El **Senat** és un òrgan constantment qüestionat, ja que no ha trobat una funció eficaç dins de l'organització constitucional.
- El **Congrés**, al contrari, és el motor de la vida política i el Govern en depèn.

A més, el Congrés i el Senat, però especialment el primer, són els encarregats d'elaborar les lleis.

3) El **Govern** s'ha convertit, i en això no és diferent del de les altres democràcies avançades, en el nucli que dirigeix l'Estat.



Gràcies a la disciplina de partit i a un sistema electoral que no vota persones, sinó llistes electorals elaborades pels partits, els governs solen ser homogenis i amb una gran capacitat d'actuació i d'influència respecte a les Corts Generals. Això suposa dificultats en els sistemes de control del Govern, ja que, en molts casos, el control és precisament a la inversa: el Govern dirigeix el Parlament.

4) La clau de la forma de govern parlamentària són les **relacions entre el Parlament i el Govern**. En el cas espanyol, aquesta relació s'analitza des del punt de vista de la investidura, de la qüestió de confiança, de la moció de censura i de la dissolució de les cambres.

Per tant, s'arriba a la **dobla conclusió** següent:

- L'hegemonia del president del Govern sobre la resta de l'Executiu.
- La preeminència del president del Govern respecte del Congrés dels Diputats i la dificultat de fer cessar el Govern mitjançant una qüestió de confiança o una moció de censura.

5) El **Poder Judicial** és un poder especial, tant per la seva configuració –està format per tots els jutges i magistrats, cadascun dels quals és Poder Judicial– com per la seva funció, que és, exclusivament, aplicar la llei i fer complir les sentències.

El Poder Judicial està sotmès a uns importants principis constitucionals, bàsics en un estat de dret, i està dirigit en el que no és autònom pel Consell General del Poder Judicial.

6) El **Tribunal Constitucional** és un organisme clau des del punt de vista de les garanties de l'Estat de dret. En aquest mòdul, a més d'estudiar el seu caràcter, la seva composició i el seu funcionament, s'ha fet especial referència als dos tipus de procediments següents:

- el **control de constitucionalitat de les lleis** o de les normes amb rang de llei,
- els **conflictes de competència**.

S'han de tenir molt clars els diversos **procediments** a través dels quals es dona solució a aquests problemes, que són els següents:

- el recurs de constitucionalitat,
- la qüestió d'inconstitucionalitat,
- el recurs previ de constitucionalitat de tractats internacionals,

- els conflictes de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes o entre les comunitats autònomes entre si,
- els conflictes en defensa de l'autonomia local.
- el conflicte entre òrgans constitucionals.

## Activitats

1. Llegiu atentament les sentències del Tribunal Constitucional 5/1987 i 9/1989 i feu un resum dels fets que originen el conflicte i de la doctrina del Tribunal sobre la naturalesa de l'aprovació i de les autoritats aprovadores.
2. La Sentència del Tribunal Constitucional 206/1992 és un recurs d'empara contra l'Acord del Ple del Senat, de 15 de març de 1989, pel qual es denega l'autorització –el suplicatori– per a processar un senador. Després d'una lectura atenta d'aquesta Sentència i dels tres vots particulars que s'hi fan, assenyalau les discrepàncies dels magistrats que firmen els vots particulars respecte a la doctrina i la decisió de la majoria.
3. Segons les sentències del Tribunal Constitucional 45/1986 i 108/1986, indiqueu la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la relació entre el Consell General del Poder Judicial i el Poder Judicial.
4. Tenint en compte les sentències del Tribunal Constitucional 199/1987 i 28/1991, contesteu les qüestions següents:
  - a) Com delimita la jurisprudència constitucional la legitimació dels òrgans de les comunitats autònomes per a interposar un recurs d'inconstitucionalitat?
  - b) Els òrgans esmentats, poden interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra les lleis de la seva comunitat?
5. Classifiqueu, segons la decisió, les sentències següents del Tribunal Constitucional: 27/1985, 53/1985, 116/1987, 105/1988, 13/1989 i 13/1992.
6. A partir dels antecedents de la Sentència del Tribunal Constitucional 222/1992, indiqueu quins tràmits processals calen per a plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat.

## Exercicis d'autoavaluació

### De selecció

1. La inviolabilitat del rei significa que és...
  - a) irresponsable políticament, però no jurídicament.
  - b) irresponsable penalment, però no civilment.
  - c) irresponsable políticament i jurídicament, però només pels actes exercits en complir les seves funcions institucionals.
  - d) irresponsable de manera total i absoluta.
2. En general, els actes del rei són referendats...
  - a) pel president del Congrés dels Diputats.
  - b) pel president del Govern i, si escau, pels ministres competents.
  - c) pel president del Govern i en cap cas pels ministres.
  - d) pel president del Senat.
3. L'avi del rei Joan Carles I era...
  - a) Alfons XII.
  - b) Alfons XIII.
  - c) Alfons XIV.
  - d) Carles IV.
4. El sistema electoral del Senat es caracteritza perquè és...
  - a) majoritari amb vot limitat.
  - b) majoritari a dues voltes.
  - c) proporcional.
  - d) majoritari amb vot limitat en la majoria de les circumscripcions.
5. El jurament o la promesa de la Constitució és per als parlamentaris...
  - a) un requisit per a adquirir la condició plena de diputat o senador.
  - b) un instrument de defensa de la Constitució.

### Lectura recomanada

Per a completar aquesta mostra breu de qüestionari consulteu el llibre:

**F.J. Bastida; J. Varela; J.L. Requejo (1992).** *Derecho constitucional. Cuestionario comentado.* Barcelona: Ariel.

c) un requisit d'elegibilitat.

d) imprescindible per a accedir a la condició de diputat o senador.

6. Cal sol·licitar el suplicatori per a...

a) exigir responsabilitat penal o civil a un parlamentari.

b) inculpar o processar un parlamentari.

c) exigir responsabilitat política a un parlamentari.

d) inculpar o processar un parlamentari per actes comesos durant l'exercici del seu càrrec.

7. Els grups parlamentaris són...

a) la representació jurídica dels partits polítics en les cambres.

b) la representació jurídica dels parlamentaris.

c) les organitzacions dels parlamentaris dins les cambres d'acord, en general, amb l'afinitat política de cada grup.

d) els òrgans de les Corts.

8. La Mesa del Congrés dels Diputats està formada per...

a) el president del Congrés, quatre vicepresidents i quatre secretaris.

b) el president del Congrés i el portaveu de cada grup parlamentari.

c) el president del Congrés, dos vicepresidents i dos secretaris.

d) un vicepresident i dos secretaris.

9. El Govern cessant està en funcions fins que...

a) es convoquen eleccions generals.

b) el Congrés elegeix nou president del Govern.

c) el nou Govern pren el poder.

d) té lloc la dimissió del president.

10. Els ministres han de tenir la confiança...

a) del rei, que és qui els nomena.

b) del president del Govern, que és qui en proposa el nomenament.

c) del rei i el president del Govern.

d) del Congrés dels Diputats.

11. La qüestió de confiança la planteja...

a) el Govern davant el Congrés dels Diputats o el Senat.

b) el president del Govern davant les Corts Generals.

c) el president del Govern davant el Congrés dels Diputats.

d) el Govern davant el Congrés dels Diputats.

12. La moció de censura és constructiva ja que...

a) perquè prosperi cal que l'oposició parlamentària fonamenti les seves crítiques.

b) requereix perquè s'aprovi l'acord unànime de tots els grups parlamentaris.

c) ha d'incloure un candidat a la presidència del Govern.

d) s'ha de plantejar en el Congrés i després en el Senat.

13. L'aprovació d'una moció de censura requereix el vot favorable de...

a) la majoria absoluta dels membres del Congrés dels Diputats.

b) la majoria absoluta dels assistents a la sessió del Congrés en què es vota.

c) la majoria dels membres del Congrés dels Diputats.

d) la majoria dels membres de les Corts Generals.

14. El concepte d'independència judicial es refereix a...

a) l'absència de subordinació jurídica dels jutges respecte a ordres o instruccions de ningú.

b) exigir que el jutge no tingui vincles econòmics o polítics que puguin coartar la seva llibertat.

c) l'obligació del jutge a ser imparcial.

d) la llibertat del jutge per a decidir al marge del dret privat.

15. El Consell General del Poder Judicial és...

- a) l'òrgan jurisdiccional superior, llevat en matèria de garanties constitucionals.
- b) l'òrgan de govern del Poder Judicial.
- c) l'òrgan jurisdiccional que aplica l'estatut dels jutges.
- d) l'òrgan jurisdiccional que garanteix la independència del Poder Judicial.

16. La Sala Cinquena del Tribunal Suprem és...

- a) la Sala Civil.
- b) la Sala Social.
- c) la Sala Militar.
- d) la Sala Contenciosa Administrativa.

17. Els jutges de pau són elegits per...

- a) la sala de govern del Tribunal Superior de Justícia corresponent.
- b) la diputació provincial corresponent.
- c) el ple de l'ajuntament corresponent.
- d) l'audiència provincial corresponent.

18. La Sala Primera del Tribunal Constitucional...

- a) coneix dels recursos d'inconstitucionalitat.
- b) està presidida pel president del Tribunal Constitucional.
- c) coneix dels procediments de control directe.
- d) decideix sobre l'admissió o inadmissió dels recursos.

19. El control de constitucionalitat de les lleis aprovades pel Parlament de Catalunya correspon...

- a) al Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya.
- b) al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.
- c) al Tribunal Constitucional.
- d) al Consell de Garanties Estatutàries i al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

20. La qüestió d'inconstitucionalitat pot ser plantejada al Tribunal Constitucional...

- a) únicament pels òrgans judicials.
- b) pels òrgans judicials i les parts en el procés *a quo*.
- c) únicament pel Tribunal Suprem.
- d) únicament per les parts en el procés *a quo*.

### Qüestions breus

Aquestes qüestions potencien el diàleg virtual amb els professors de l'assignatura. Cal contestar-les en poques línies (de 15 a 20).

1. Si preneu com a punt de comparació la República Federal d'Alemanya, quines són les diferències principals entre el cap d'estat republicà i la monarquia en un sistema parlamentari?

2. Tot i que hi ha esmenes en favor de la república, per què en les Corts Generals espanyoles no es planteja de manera directa l'alternativa republicana?

3. En l'hipotètic i poc previsible supòsit que els tres fills del rei Joan Carles I renunciïn als seus drets sobre la Corona, qui succeiria el rei Joan Carles?

4. La Regència no és episòdica en la història moderna espanyola. Quins períodes de Regència es donen entre els anys 1812 i 1978?

5. Com s'expressa l'aprovació en els actes documentats en què intervé el rei?

6. Atès que el bicameralisme espanyol és asimètric i desigual, podríeu indicar alguns exemples del caràcter asimètric d'aquest tipus de sistema?

7. La potestat legislativa correspon a les Corts Generals; no obstant això, les cambres no estan del tot en igualtat. Quines dades aportaríeu per a demostrar la posició subordinada del Senat en el procediment legislatiu?

8. Les cambres busquen augmentar l'eficàcia i potencien la posició de les comissions parlamentàries. Quines activitats compleixen aquestes comissions més enllà de la simple funció instructora?
9. Malgrat que els instruments de l'activitat parlamentària són plurifuncionals, quins són els que canalitzen la funció de control parlamentari?
10. Són sinònims els termes *Govern* i *Consell de Ministres*?
11. Cal que els membres del Govern (diputats i senadors) siguin parlamentaris?
12. Com es canalitza jurídicament la responsabilitat criminal del president del Govern?
13. Quines finalitats té la dissolució discrecional de les cambres per part del Govern?
14. Per quina raó es qualifica la moció de censura com a constructiva?
15. Què és el que caracteritza l'aplicació judicial del dret enfront de l'aplicació administrativa?
16. Feu un organigrama de l'organització judicial espanyola i ordeneu els òrgans des del Tribunal Suprem i les seves sales fins als jutjats de pau.
17. Per què el Tribunal Constitucional és un òrgan jurisdiccional però no és un òrgan judicial?
18. Feu un esquema breu de les funcions del Tribunal Constitucional i indiqueu les competències del ple, les sales i les seccions.
19. Per què es diu que la qüestió d'inconstitucionalitat és un control concret impropri de constitucionalitat?

## **Solucionari**

### **Exercicis d'autoavaluació**

1. d

2. b

3. b

4. d

5. a

6. b

7. c

8. a

9. c

10. b

11. c

12. c

13. a

14. a

15. b

16. c

17. c

18. b

19. c

20. a

## Glossari

**Administració de l'Estat** aparell burocràtic dirigit pel Govern i dotat de personalitat jurídica única, que s'encarrega de protegir i complir els interessos públics la definició dels quals correspon als poders estatals.

**Bicameralisme** el Parlament està format per dues cambres, el Congrés dels Diputats i el Senat. El bicameralisme espanyol és asimètric, és a dir, hi ha funcions que només exerceix una cambra (el Congrés); és també desigual, ja que el Congrés té preeminència decisòria sobre el Senat.

**CE** Constitució espanyola.

**Comissió parlamentària** les cambres parlamentàries funcionen en el ple i les comissions. Les comissions són "miniplans", ja que la composició reflecteix proporcionalment la composició política del ple. Les comissions en el parlamentarisme actual no tan sols compleixen una funció instructòria, sinó que també són òrgans de decisió. Hi ha diverses classes de comissions, com ara les permanents legislatives, les permanents no legislatives, les de legislatura, les d'investigació, les mixtes del Congrés i el Senat.

**Composició del Congrés** el Congrés està format per 350 diputats (la Constitució n'estableix un mínim de 300 i un màxim de 400). Els diputats s'elegeixen per sufragi universal, lliure, igual, directe i secret. La fórmula electoral és proporcional variant de Hondt.

**Composició del Senat** és la cambra de representació territorial. Té una doble composició: d'una banda, els senadors elegits directament sobre una base provincial igualitària a la Península i amb singularitat a les Illes, Ceuta i Melilla i, de l'altra, els senadors designats pels parlaments de les comunitats autònomes, un per cada comunitat i un més per cada milió d'habitants.

**Consell de Ministres** òrgan col·legiat plenari del Govern al qual correspon l'exercici d'alguna de les seves competències polítiques i administratives més rellevants. És presidit pel president del Govern i també en són membres els vicepresidents i els ministres.

**Consell General del Poder Judicial** és l'òrgan superior de govern del Poder Judicial. Està integrat pel president, que és també el president del Tribunal Suprem, i per vint vocals.

**Control parlamentari** activitat parlamentària que s'encarrega d'inspeccionar el Govern i l'Administració, també verifica si s'adeqüen als paràmetres que estableix el Parlament; pot produir diverses conseqüències, entre les quals hi ha l'exigència de la responsabilitat política.

**Control previ d'inconstitucionalitat** control limitat actualment als tractats internacionals. Poden plantejar-lo davant del Tribunal Constitucional, el Govern, el Congrés o el Senat perquè declari la conformitat o la disconformitat d'allò establert en el tractat a la Constitució abans que aquell s'integri en l'ordenament jurídic espanyol.

**Corona** òrgan constitucional i general de l'Estat. Ocupat pel cap d'estat, que és el seu titular. L'opció per a la forma política monàrquica concentra els seus efectes en aquesta institució.

**Corts Generals** el Parlament espanyol pren el nom de Corts Generals, que representen el poble espanyol i estan formades pel Congrés i el Senat.

**Departament ministerial** és la unitat bàsica de l'estructuració de l'Administració de l'Estat. El ministre és el cap del departament ministerial o ministeri.

**Diputació Permanent** és l'òrgan parlamentari que garanteix la continuïtat o la permanència de les cambres en els períodes entre sessions o quan s'han dissolt. Cada cambra té una diputació permanent.

**Dissolució de les cambres** acte que posa fi a la legislatura de manera anticipada. Els supòsits previstos en la Constitució són la discrecional (art. 115.1 CE) i l'automàtica (art. 99.5 i 168 CE).

**Estatut dels parlamentaris** agrupa les prerrogatives o les garanties dels parlamentaris (inviolabilitat, immunitat, fur especial) i altres qüestions relatives a la naturalesa del mandat, les incompatibilitats, la inelegibilitat i els drets i deures que tenen durant l'exercici del càrrec.

**FJ** Fonament jurídic.



**Govern** òrgan constitucional col·legiat i complet que dirigeix i coordina el president del Govern. Està format pel president, el vicepresident o els vicepresidents, si escau, els ministres i la resta de membres que estableixi la llei.

**Govern en funcions** situació en què es troba el Govern des que es produeix la causa del cessament del Govern fins que en pren possessió el nou.

**Grups parlamentaris** són els subjectes col·lectius del funcionament del Congrés i el Senat. En realitat, són els protagonistes de la vida parlamentària. El dret parlamentari els atribueix l'exercici de les funcions públiques.

**Independència judicial** durant l'exercici de la funció jurisdiccional, el jutge està subjecte únicament a la Constitució i a l'imperi de la llei. La independència garanteix que el jutge no rebi pressions i que ningú no el pertorbi en el procés d'interpretació i aplicació del dret.

**Investidura del president del Govern** és el procediment en què s'expressa la confiança parlamentària a un candidat a president del Govern. El candidat, proposat pel rei, és investit pel Congrés dels Diputats.

**Junta de Portaveus** és el principal exponent orgànic del parlamentarisme de grups parlamentaris. La Junta està formada pel president de la cambra i el portaveu o el cap de cada grup parlamentari.

**Jutjar** genèricament, és una activitat d'aplicació del dret en un cas o un litigi concret. Específicament, jutjar és aplicar el dret, un jutge independent i imparcial, en un procés amb determinades garanties i que la seva decisió s'imposi imperativament a les parts del procés i tingui el grau d'irrevocabilitat més gran en l'ordenament jurídic.

**LECrim** Llei d'enjudiciament criminal.

**Legislatura** és el període per al qual s'elegeixen les cambres parlamentàries. Tant el Congrés com el Senat s'elegeixen per quatre anys. Les cambres es poden dissoldre anticipadament (art. 115, 99 i 168 CE) o, excepcionalment, es pot prorrogar la legislatura (art. 116.5 CE).

**LO** Llei orgànica.

**LOACE** Llei d'organització de l'Administració central de l'Estat.

**LOGPJ** Llei orgànica del Consell General del Poder Judicial.

**LODNA** Llei orgànica de la defensa nacional.

**LOPJ** Llei orgànica del Poder Judicial.

**LOREG** Llei orgànica de règim electoral general.

**LOTC** Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

**LRJAP** Llei de règim jurídic de les administracions públiques.

**Ministeri Fiscal** el Ministeri Fiscal promou l'acció de la justícia en defensa de la legalitat, dels drets dels ciutadans i de l'interès públic tutelat per la llei. Exerceix les seves funcions per mitjà d'òrgans propis –encapçalats pel fiscal general de l'Estat– d'acord amb els principis d'unitat d'actuació, dependència jeràrquica, legalitat i imparcialitat.

**Ministres** són nomenats pel rei i proposats pel president del Govern. Els ministres són, alhora, membres del Govern i del Consell de Ministres, òrgans unipersonals de govern. També són caps d'un departament ministerial o ministeri.

**Moció de censura** procediment en què el Congrés dels Diputats exigeix responsabilitat política al Govern. El model adoptat, moció de censura constructiva, suposa, en el mateix acte, negar la confiança a un govern i expressar-la (invertir) en favor d'un nou president del Govern.

**Poder Judicial** és el conjunt de jutjats i tribunals als quals correspon en exclusiva la potestat de jutjar i fer executar el que s'ha jutjat. També, el conjunt de jutges i magistrats que administren justícia en els jutjats i els tribunals regulats per la Llei orgànica del Poder Judicial.

**President del Govern** és qui dirigeix l'acció del Govern i coordina les funcions de la resta dels seus membres. Rep i canalitza la relació de confiança amb el Congrés dels Diputats. Té una posició preeminent dins el Consell de Ministres.

**Qüestió de confiança** és un instrument de confirmació del vincle de confiança que el Govern rep en la investidura. La iniciativa de la qüestió de confiança és del president del Govern. La qüestió es delibera i es vota en el Congrés dels Diputats.

**Qüestió d'inconstitucionalitat** és un procediment de control de constitucionalitat de les lleis. El pot plantejar un òrgan judicial quan consideri, en algun procés, que una norma amb rang de llei, aplicable al cas, de la validesa de la qual depengui el veredict, pot ser contrària a la Constitució.

**RCD** Reglament del Congrés dels Diputats.

**RD** Reial decret.

**Recurs d'inconstitucionalitat** procediment de control directe de constitucionalitat de les lleis i les normes amb rang de llei de l'Estat i les comunitats autònomes.

**Referendament** la intervenció del rei en un acte amb conseqüències públiques requereix necessàriament la participació d'una altra autoritat pública, que és la que assumeix la responsabilitat sobre la intervenció reial en l'acte. L'aprovació és un requisit de validesa de l'acte i l'instrument que garanteix la irresponsabilitat absoluta del rei.

**Regència** en els supòsits de minoria d'edat o incapacitat del rei, el regent és qui exerceix, temporalment, de cap d'estat. El regent supleix el rei i exerceix les mateixes funcions que ell.

**Reglament parlamentari** norma jurídica primària i necessària que expressa la voluntat autònoma del Parlament i regula l'organització, el funcionament i l'exercici de les funcions de cada cambra parlamentària.

**Rei** és el cap d'estat, el titular de la Corona. El rei accedeix a la Corona de manera hereditària i vitalícia. El rei és inviolable i no és responsable ni políticament ni jurídicament.

**RS** Reglament del Senat.

**Sessions conjuntes de les cambres** el Congrés i el Senat funcionen ordinàriament per separat. No obstant això, la Constitució estableix uns supòsits valoratius –competències no legislatives relacionades amb la Corona– en què les cambres actuen en sessió conjunta (Ple de les Corts Generals). El president del Congrés dels Diputats presideix la sessió.

**STC** Sentència del Tribunal Constitucional.

**Tribunal Constitucional** òrgan constitucional de l'Estat, de naturalesa jurisdiccional tot i que no està integrat en el Poder Judicial i que es defineix com un intèrpret suprem de la Constitució. Està format per dotze magistrats i actua jurisdiccionalment en el ple, les sales i les seccions.

## Bibliografia

### Bibliografia específica de cada apartat

#### 1. La Corona i el cap de l'Estat

**Aragón Reyes, M.** (1990). *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución Española*. Madrid: Civitas.

**Belda Pérez, E.** (2003). *El poder del Rey. Alcance constitucional efectivo de las atribuciones de la Corona*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Senado.

**García Canales, M.** (1991). *La monarquía parlamentaria española*. Madrid: Tecnos.

**Leyland, P.** (2007). *The constitution of the UK. A contextual analysis*. Oxford / Portland, Oregon: Hart Publishing.

**Porras Ramírez, J.M.** (1995). *Principio democrático y función regia en la Constitución normativa*. Madrid: Tecnos.

#### 2. Les Corts Generals

**Fernández-Miranda Campoamor, C.** (2009). *Sistema Electoral, partidos políticos y Parlamento*. Madrid: Colex.

**García-Escudero Márquez, P.** (2006). *El Procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Garrarena Morales, A.** (1990). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Madrid: Tecnos.

**Molas, I.; Pitarch, I.** (1987). *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Madrid: Tecnos.

**Morales Arroyo, J.M.** (1990). *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*. Madrid: CEC.

**Santolalla López, F.** (1984). *Derecho parlamentario español*. Madrid: Editora Nacional.

**Solé Tura, J.; Aparicio Pérez, M.A.** (1984). *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos.

#### 3. El Govern

**Bar Cendón, A.** (1983). *El Presidente del Gobierno en España*. Madrid: Civitas.

**Bustos Gibert, R.** (2001). *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?* Madrid: Colex.

**Diversos autores** (1996). *Estudios sobre el Gobierno*. Madrid: BOE.

**Diversos autores** (2002). *Comentarios a la Ley del Gobierno*. Madrid: INAP.

**López Calvo, J.** (1996). *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Madrid: Tecnos.

**Pérez Francesch, J.L.** (1993). *El Gobierno*. Madrid: Tecnos.

#### 4. Relacions entre les Corts i el Govern

**Aragón, M.** (1995). *Constitución y control del poder*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

**García Morillo, J.** (1985). *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*. Madrid: Tecnos.

**González Trevijano, P.J.** (1996). *La cuestión de confianza en la Constitución de 1978*. Madrid: Cortes Generales.

**Revenga Sánchez, M.** (1988). *La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978*. Madrid: CEC.

**Vírgala Foruria, E.** (1988). *La moción de censura en la Constitución de 1978*. Madrid: CEC.

## 5. El Poder Judicial

**Andrés Ibáñez, P.; Movilla Álvarez, C.** (1986). *El Poder Judicial*. Madrid: Tecnos.

**Díez Picazo, L.M.** (1991). *Régimen constitucional del Poder Judicial*. Madrid: Civitas.

**Granados, F.** (1989). *El Ministerio Fiscal*. Madrid: Tecnos.

**Íñiguez Hernández, D.** (2008). *El fracaso del autogobierno judicial*. Madrid: Civitas.

**Terol Becerra, M.J.** (1990). *El Consejo General del Poder Judicial*. Madrid: CEC.

## 6. El Tribunal Constitucional

**Alexy, R.** (2007). *Teoría de la argumentación jurídica: la teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica* (2a. ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Alonso García, R.** (2005, gener-abril). "Constitución española y constitución europea: guió para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía". *Revista española de derecho constitucional* (núm. 73, any 25). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**Balaguer Callejón, F.** (2008). *La nueva Ley orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos.

**Caamaño Domínguez, F.; Gómez Montoro, Á.; Medina Guerrero, M.; Requejo Páges, J.L.** (1997). *Jurisdicción y procesos constitucionales*. Madrid: McGraw-Hill.

**Diversos autors** (1995). *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*. Madrid: CEC.

**Diversos autors** (1995). *Enciclopedia Jurídica Básica* (4 vol.). Madrid: Civitas.

Totes les veus relacionades amb les matèries d'aquest mòdul tenen un gran interès.

**Ferreres Comella, V.** (2007). *Justicia constitucional y democracia* (2a. ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

**García de Enterría, E.** (2006). *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. (4a. ed.). Cizur Menor: Aranzadi.

**Pérez Tremps, P.** (1985). *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*. Madrid: CEC.

**Pulido Quecedo, M.** (1995). *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: anotada con jurisprudencia*. Madrid: Civitas.

**Rubio Llorente, F.** (1993). *La forma del poder (estudios sobre la Constitución)*. Madrid: CEC.

**Sospedra Navas, F. J.** (2011). *Justicia constitucional y procesos constitucionales*. Madrid: Civitas.

**Tomás y Valiente, F.** (1993). *Escritos sobre y desde el Tribunal Constitucional*. Madrid: CEC.

### Altres referències bibliogràfiques d'interès

**Ackerman, B.** (1991). *We the people*. Vol. 1: Foundations. Cambridge: Belknap of Harvard University Press.

**Ackerman, B.** (2007). *La nueva división de poderes*. Mèxic DF: Fondo de Cultura Económica.

**Cabo Martín, C.** (1998). *Teoría Histórica del Estado y del Derecho Constitucional* (vol. I). Barcelona: PPU.

**García-Pelayo, M.** (1999). *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza.

**Montesquieu, Charles Louis de Secondat, B.** (2003). *Del espíritu de las leyes* (14a. ed.). Madrid: Alianza.

**Montesquieu, Charles Louis de Secondat B.** (1983). *De l'esprit de les lleis* (1a. ed.). Barcelona: Edicions 62.

**Portero Molina, J. A.** (2010). *Constitución y Jurisprudencia Constitucional* (selecció). València: Tirant lo Blanch.

**Stone Sweet, A.** (2000). *Governing with judges: Constitutional politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

### **Enllaços d'interès:**

Pàgina oficial del Congrés dels Diputats: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Pàgina oficial del Senat. A més a més, en aquesta pàgina trobareu una pastilla d'enllaços que us derivarà a les pàgines oficials de tots els òrgans constitucionals i dels òrgans institucionals de totes les comunitats autònomes: [www.senado.es](http://www.senado.es)

Pàgina oficial del Govern espanyol: [www.la-moncloa.gob.es](http://www.la-moncloa.gob.es)

Pàgina oficial del Tribunal Constitucional: [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

Pàgina oficial del Consell General del Poder Judicial: [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

Pàgina oficial de la Casa Reial: [www.casareal.es](http://www.casareal.es)

Portal temàtic del Congrés dels Diputats sobre la Constitució espanyola de 1978, amb el text de la Constitució comentat, els Estatuts d'autonomia, i els últims resultats electorals, entre altres informacions: [www.congreso.es/consti](http://www.congreso.es/consti)

Codi de lleis polítiques elaborat pel BOE, de gran utilitat per a l'estudi, que recull les normes més rellevants del nostre ordenament jurídic-constitucional: [http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=005\\_Codigo\\_de\\_Leyes\\_Politicas](http://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=005_Codigo_de_Leyes_Politicas)

