

TEMA 9. – DERECHO PARLAMENTARIO Y DERECHO CONSTITUCIONAL

1. – DERECHO PARLAMENTARIO: CONCEPTO

No es fácil definirlo, porque hay muchas opiniones doctrinales, y la trascendencias de competencias que han ido asumiendo.

Hay una pluralidad de normas y de instituciones que tienen que ver con todo lo relativo a la actividad parlamentaria. El derecho parlamentario, es aquella parte del derecho constitucional que se ocupa del análisis de lo relativo para el parlamento.

2. – EL DERECHO PARLAMENTARIO EN EL MARCO L DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

El derecho parlamentario es una parte del derecho constitucional, pero no es una disciplina independiente de éste. La primera norma que afecta al funcionamiento es la propia constitución. La segunda norma básica de regulación, son los reglamentos que según algunos autores tienen rango de ley.

Son parte del derecho constitucional, no independiente, todas las normas

CARACTERES PROPIOS DEL DERECHO CONSTITUCIONAL EN LA ACTUALIDAD.

- Sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos, que garanticen la representatividad a sus ciudadanos a través de unas elecciones libres, mediante sufragio universal igual, directo y secreto.
- Es un derecho fruto del consenso y así el reglamento parlamentario, es fruto del consenso entre los distintos grupos parlamentarios, y en ningún caso una mayoría influye demasiado porque las minorías, los grupos minoritarios cuentan.
- El derecho parlamentario es un derecho revisable y controlable y así en la actualidad ha desaparecido la vieja idea de la soberanía del parlamento, de esta manera la justicia de la constitucionalidad, de los reglamentos parlamentarios, resoluciones generales de la presencia y de los actos de los organismos parlamentarios cuando afecta a derechos fundamentales.
- Es un derecho flexible, aunque se somete a la constitución, sin embargo los reglamentos pueden ser flexibles, que se pueden adaptar a las nuevas corrientes.

3. – ORIGEN Y EVOLUCION HISTORICA DE LAS CORTES

El origen tuvo lugar en la baja edad media durante el siglo XIII con la denominación de cortes. Estas estaban integradas por brazos o estamentos (nobleza, alto clero, grandes comerciantes, pro burguesía), su objetivo, el de las cortes fue que el rey las convocaba para obtener el consentimiento de las cortes para el establecimiento de los impuestos.

Durante la época de los Austrias, las competencias de las cortes se fueron debilitando, el rey hacía lo que quería.

Durante los Borbones desaparecen las cortes (a partir de Felipe V) el rey somete a todos los ciudadanos directamente.

A partir del siglo XIX, tras la revolución Francesa, estas ideas entran en España, y el rey se marcha entrando nuestra primera constitución en 1812. Las cortes respondían a la idea de monarquía constitucional avanzada (soberanía nacional), separación de poderes, cortes representativas, con cierta autonomía, reconocimiento de derechos y libertades.

Se hacen unas cortes autónomas en cuanto a su fundamento y competencias. Las cortes eran monocamerales, para que así impedir que existiese una cámara alta por parte del rey (senado) ejerciera un control y así tener mayor libertad, autonomía.

Esta constitución es muy progresista, porque se reconoce el sufragio universal (sólo los hombres mayores de edad), pero el sufragio activo (sólo se puede votar, no presentarse a representante).

Era un sufragio indirecto (los electores elegían a unos intermediarios que luego elegían a los representantes).

Fue la constitución más progresista.

- Constitución de 1837: cortes bicamerales, monarquía constitucional, pero menos avanzada que la de 1812, porque son menos autónomas en cuanto a su funcionamiento, competencias y composición. El sufragio era censatario (menos del 2%, sólo personas que reunían determinadas características),
- Constitución de 1845: cortes bicamerales, características similares a la del 37 pero con mucha menos autonomía.
- Constitución de 1869: estuvo poquísimos años, y no se llegó a plasmar, no tuvo vigencia. Responde un poco a lo que es una monarquía parlamentaria, pero no lo era. Era muy avanzada. Cortes bicamerales, la cámara alta era de intereses locales y la segunda cámara de lectura. Cortes autónomas, sufragio universal.
- Constitución de 1876: cortes bicamerales, 2ª cámara nobiliaria y cortes poco autónomas. Monarquía constitucional.
- Constitución de 1931: II república, el rey Alfonso XIII, se fue por abusos de sus competencias. Parlamento de estado democrático, autonomía absoluta, monocameral, sufragio universal (hombres y mujeres), activo y pasivo, directo.

4.- CARACTERIZACION DE LAS CORTES GENERALES EN LA C.E. DE 1978

Se desarrollan en nuestra constitución en el título III, y algunos artículos importantes que se desarrollan en el título IV y V. También hay que tener en cuenta el artículo 1 y 23.

- Las cortes generales son la expresión de la soberanía popular, en el art. 1.2 de nuestra C.E., se establece que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. En el art. 66.1 atribuye nuestra C.E. la representación del pueblo a las cortes generales. Esto quiere decir que las cortes actúan o intervienen en lugar del pueblo en todas las competencias que les atribuye la constitución (art. 23.1 C.E.).
- Bicameralismo funcional imperfecto (art. 66 C.E.), nuestra cámara alta, tal y como dice el art. 66 C.E., es una cámara de representación territorial pero esta afirmación se desvirtúa al establecerse en este mismo art. 69 C.E. que la circunscripción electoral sea la provincia. El congreso asume más competencias que el senado. La decisión del congreso prevalece frente al senado.
- Carácter político deliberante de las Cámaras: nuestras cámaras son concebidas como deliberantes. El debate y la discusión se presentan como rasgos consustanciales a toda actividad parlamentaria. No existe función legislativa, ni función de control político ni presupuestaria sin previamente no hay en el seno de las cámaras una discusión entre los distintos partidos políticos o grupos parlamentarios.
- Continuidad de las Cortes: se refiere al principio de continuidad de las cámaras. El órgano parlamentario se presenta en la CE, como un órgano con presencia permanente. Esta continuidad se presenta a través de dos mecanismos:
 - Continuidad anual: trabajo anual a través de los periodos ordinarios de sesiones 2 periodos:

1º-de enero a junio: periodo de sesiones.

2º-de septiembre a diciembre: periodo de sesiones.

También se lograría la presencia permanente, tanto en los periodos intersesiones, como en los periodos interlegislativos.

Esta continuidad intersesional y entre legislaturas se asegura en la diputación permanente (una en el senado u otra en el congreso).

- Publicidad de las sesiones: esta reconocido en el art. 80 de la CE, estriba en que las Cortes Generales se encuentra la representación del pueblo a los ciudadanos, no se les puede sustraer el conocimiento. Aunque tiene unas limitaciones, por una parte en el pleno pero se puede decidir que una sesión no sea pública, tiene que votarse por mayoría absoluta. Las sesiones de alguna comisión pueden ser no públicas.
- Autonomía parlamentariaautonomía de las cámaras: se puede ver a través de:
 - Autonomía reglamentaria: hace referencia al poder autónomo que tiene cada una de las cámaras para elaborar y aprobar sus propios reglamentos, como establece el art. 72.1 de la CE.
 - Autonomía organizativa y estatutaria: art 72.2 CE. Las cámaras eligen de forma autónoma a sus órganos de gobierno, fundamentalmente presidente y mesas. Autonomía estatutaria se dotan del estatuto de los parlamentarios, del régimen de regulación de las cámaras. Estatuto personal.
 - Autonomía presupuestaria: cada cámara anualmente aprueba su presupuesto art. 72 CE. Es importante para que puedan funcionar correctamente.

5.- BICAMERALISMO

Nuestra CE adopta un modelo bicameral. No hubo discusión en que existieran dos cámaras. En este proceso constituyente hubo discusión en cuanto a que tipo de senado se quería hacer, las fuerzas de izquierda y nacionalistas, pretendía que la cámara alta fuese de representación territorial de las CCAA, y por el contrario lo que querían era una cámara alta que fuese un contrapeso eficaz de los peligros que veían en el congreso de los diputados. Querían un senado con las mismas competencias que el congreso y abogaban también que el senado fuese ente electiva y asignación real de los senadores (como se hizo en 1977senadores reales). El senado iba a ser muy conservador, finalmente prevaleció un modelo bicameral imperfecto, donde la cámara baja prevalece sobre la alta.

♦ RASGOS DEL BICAMERALISMO IMPERFECTO

1.- Preponderancia (se ve en la función legislativa):

La primera cámara que estudia todos los proyectos y propuestas legislativas es el congreso de los diputados, además la voluntad del congreso prevalece frente hacia la del senado (art. 90 CE)(la única función del senado sería ralentizar).

También en la función legislativa se ve la preponderancia, en la convalidación de los decretos leyes (art. 86 y 53 CE), no interviene el senado, sólo convalida el congreso.

2.- En la función de control político hacia el ejecutivo:

El senado no interviene en la función de control con responsabilidad política, cuestión de confianza y moción de censura (arts. 112 y 113 CE), únicamente actúa el congreso pudiendo derrocar al gobierno, sólo votan los diputados.

En los demás controles, preguntas..., sí, pero en el verdadero, el de responsabilidad política lo ejercen solamente los diputados.

3.- En función de elección del presidente del Gobierno (art. 99CE):

Sólo interviene el congreso de los diputados.

4.- En el procedimiento de reforma simple de CE (art. 167 CE):

Prevalece la voluntad de reforma del congreso de los diputados, frente a la de no reforma del senado.

5.- En la intervención en los Estados de alarma, excepción y sitio (art. 116 CE):

El control parlamentario únicamente se ejerce por el congreso de los diputados. El senado no interviene.

6.- Función presupuestaria:

El congreso de los diputados tiene prioridad en el examen y enmienda de los presupuestos generales del Estado.

6.- FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

FUENTES DE MANIFESTACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO:

1.- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: reguladora del derecho parlamentario, porque es la primera norma y los rasgos más elementales están recogidos en la CE.

2.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (algunos autores la citan como fuente): porque interpreta la CE.

3.- LA LEY: ley del defensor del pueblo, LO reguladora de la iniciativa popular, LO de comparecencia de las sesiones de investigación.

4.- ESTATUTOS DE AUTONOMIA: art. 69.5 CE 65.5 CE regula todo el tema de los senadores autonómicos (1 por cada CCAA más 1 por cada 1.000.000 de habitantes) también desarrollan con carácter general los parlamentos autonómicos.

5.- REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS: reglamentos del congreso y del senado, aquí es donde se ve la autonomía parlamentaria. Autonomía presupuestaria, política...

Nuestros reglamentos son muy pormenorizados, muy específicos, se hace para evitar un mal juego de las mayorías sobre las minorías. La aprobación y modificación a estos reglamentos debe hacerse por mayoría absoluta art 72.1 CE

7.- REGLAMENTOS DE LOS PARLAMENTOS O ASAMBLEAS AUTONOMICAS

1.- NORMAS INTERPRETATIVAS Y SUPLETORIAS DE LOS REGLAMENTOS

Normas interpretativas: tiene capacidad para dictarlas, el presidente, oída la mesa.

Normas supletorias: también las dicta el presidente, pero necesita el parecer favorable de la mesa y de la junta de portavoces (en la mesa hay mayoría del grupo parlamentario mayoritario junta de portavoces, un portavoz de cada grupo). El control de estas normas interpretativas y supletorias se hace por medio del recurso de inconstitucionalidad (lo pueden interponer el presidente del gobierno, 50 diputados, 50 senadores, el defensor del pueblo y las CCAA).

2.- USOS Y COSTUMBRES DE CORTESÍA PARLAMENTARIA

Normas consuetudinarias (no escritas).

3.- ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Establecerán la conducta de los parlamentarios.

TEMA 10.- EL ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

1.- ADQUISICIÓN SUSPENSIÓN Y PERDIDA DE LA CONDICION DE PARLAMENTARIO

- Inelegibilidad: actúa en el ámbito de la selección del representante. De esta manera sería un impedimento jurídico que le imposibilita formar parte del electorado pasivo, supone la incapacidad para ser candidato en unas elecciones.
- Incompatibilidad: es una imposibilidad jurídica para simultanear dos cargos al mismo tiempo, por lo tanto no es obstáculo para ser candidato pero se impone al que ha sido elegido el optar por alguno de los dos cargos: el de parlamentario o el que resulta incompatible.

La finalidad de la Inelegibilidad es garantizar la transparencia en las elecciones.

La finalidad de la incompatibilidad es garantizar la independencia de los parlamentarios en sus funciones.

Art. 70.1 CE alude a ambas figuras de forma conjunta.

Las causas de incompatibilidad están reguladas en la LO de régimen electoral.

2.- CAUSAS POR LAS QUE SE ACCEDE A PARLAMENTARIO

- Presentar en la secretaría general de la cámara la credencial de electo expedida por el correspondiente órgano de la solución electoral.
- Cumplimentar una declaración a efectos del examen de incompatibilidades reflejando además sus actividades y sus bienes patrimoniales (art. 15 LOREG).
- Prestar en la primera sesión del pleno a que se asista, la promesa o juramento de acatar la constitución (margen de 3 meses después por causa justificada).

Respecto a este requisito, los reglamentos establecen.

- El del congreso no contiene una condición expresa.
- El del senado sí y de forma expresa lo juro,... El idioma.
- El congreso no establece pautas, el senado sí.

3.- ¿EL JURAMENTO / PROMESA ES CONSTITUTIVO PARA ADQUIRIR LA CONDICION DE PARLAMENTARIO?

Si es constitucional y se tiene que prestar.

- Cómo debe hacerse2 STC:

1.- STC 119/1990: se recogió por parte del TC alegaciones de candidatos electos de HB (EH) que habían interpuesto recurso de amparo contra un acuerdo de la mesa del congreso de los diputados, que había declarado nula y sin valor constitutivo la fórmula de estos diputados que habían añadido a la promesa la

siguiente coetilla por imperativo legal. Aceptó el TC su promesa ya que no existía forma expresa de realizarla.

2.- STC 74/1991: dos senadores de HB presentan recurso de amparo, por vulnerar su derecho recogido en el art. 23.1 CE, contra el acto parlamentario. El TC también dio la razón, ya que prevalece el art. 23.1 de la CE.

Algunos autores dicen que no es condicional, pero es mejor hacerlo.

4.- SUSPENSIÓN DE LA CONDICION DE PARLAMENTARIO

Supone una interrupción de los derechos y deberes de los parlamentarios por las causas establecidas en los reglamentos, se produce una interrupción de derechos y deberes, en ningún caso de las prerrogativas parlamentarias.

CAUSAS DE SUSPENSIÓN:

- Aplicación de normas de disciplina parlamentaria, siempre establecidas en los reglamentos. un parlamentario deja de asistir de forma reiterada y notoria a las sesiones del pleno o a las sesiones de las comisiones de las que forme parte. un parlamentario quebrante el deber de secreto establecido en el reglamento.
- Por la concesión de la cámara de un suplicatorio y el parlamentario, a raíz de esta concesión se halle en prisión preventiva y mientras dure ésta, estará suspendido.

PERDIDA DE LA CONDICION DE PARLAMENTARIO

- Por decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación del parlamentario (TS sala de lo contencioso administrativo).
- Por fallecimiento o incapacitación resolución judicial firme.
- Por disolución de la cámara, bien por los cuatro años o por cualquier otro motivo. Esto no afecta a aquellos parlamentarios que formen parte de la diputación permanente y a sus suplentes.
- Por renuncia ante la mesa de la cámara.

5.- DERECHOS Y DEBERES DE LOS PARLAMENTARIOS

Se encuentran regulados en cada uno de los reglamentos de las cámaras:

- Derecho a asistir y a votar en las sesiones del pleno.
- Derecho a formar parte en al menos una comisión.
- Derecho a asistir y a votar en las comisiones de las que forme parte el parlamentario.
- Derecho a asistir a las comisiones de las que forme parte el parlamentario.
- Derecho a una asignación económica que le permita cumplir eficazmente con la condición de parlamentario.
- Derecho a efectuar preguntas e interpelaciones parlamentarias.

Deberes: reglamento del congreso y del senado. Muchos de los deberes se consideran también derechos:

- Asistir a las sesiones del pleno.
- Asistir a las sesiones de las comisiones que forman parte.
- Tienen el deber de representar los usos previstos en el reglamento sobre cuestiones de cortesía parlamentaria.
- Incompatibilidades, no se pueden desempeñar funciones incompatibles.
- Deber de guardar secreto.

- Si desempeñan actividades que son incompatibles que no abusen por su condición de parlamentario.

6. – LAS PRERROGATIVAS PARLAMENTARIAS: LA INVIOLABILIDAD Y LA INMUNIDAD

Estas prerrogativas son una serie de garantías que protegen la función parlamentaria frente a acciones exteriores que pretendan impedir o disminuir la actividad que llevan a cabo las cámaras como legisladores, como controladores y como controladores de la acción del gobierno.

Estas garantías se justifican para que las cortes generales ejerzan sus funciones sin la ingerencia de otros poderes del estado, fundamentalmente el ejecutivo. Estas prerrogativas en la actualidad se encuentran objetivamente formalizadas, pero históricamente aparecieron como privilegios subjetivos de los representantes del estado llano en la Inglaterra medieval, a través de estos privilegios, los representantes obtenían la garantía personal de que no iban a ser molestados al acudir al parlamento, ni al realizar sus actividades parlamentarias, ni al regresar a sus casas. Estos derechos, su desarrollo, tiene una especial significación en el siglo XVII tras la revolución francesa. Son incluidos por todos los países europeos, y son considerados esenciales para realizar la actividad parlamentaria (protección contra el rey). Son privilegios subjetivos de la cámara.

En España se pusieron por pasar de la dictadura, que estaban perseguidos a la actualidad. Pero hoy muchos autores, consideran que éstos derechos subjetivos tuvieron un periodo de su existencia en la historia, pero no tienen porque estar. El derecho que más se cuestiona es la inmunidad.

INVIOLABILIDAD

CONCEPTO: es una prerrogativa por la que se garantiza la libertad de pensamiento, ideas, opiniones expresadas mediante la palabra o por escrito por parte de los parlamentarios en el ejercicio de su actividad representativa.

REGULACIÓN JURÍDICA: tiene un reconocimiento constitucional (art. 71.1c CE) los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones representativas. También en el reglamento del congreso y del senado (arts. 10 y 21).

AMBITO SUBJETIVO: únicamente gozarán de inviolabilidad los parlamentarios (un ministro no tiene esta garantía).

AMBITO MATERIAL: límites materiales

1.– La libre manifestación de opiniones por los parlamentarios debe estar dirigida al funcionamiento y formación de la voluntad de la cámara. Quiere decir que en principio no quedará protegido por inviolabilidad la injuria y calumnia, aunque nuestro ordenamiento no dice nada al respecto.

2.– La inviolabilidad, tampoco permite a los parlamentarios proferir insultos, palabras ofensivas a los miembros de la cámara, a instancias del estado, y a cualquier persona o entidad.

AMBITO ESPACIAL: algunos autores dicen que se circunscribe a la sede parlamentaria, pero otros defienden que si el parlamentario está ejerciendo sus funciones fuera de la cámara, la inviolabilidad también surte efectos jurídicos.

AMBITO TEMPORAL: la inviolabilidad es perpetua, cubriría todas las opiniones expresadas por el parlamentario aún después de haber cesado en su mandato.

Está objetivamente garantizada esta prerrogativa porque protege libremente la formación de la cámara, es

decir, que nadie tenga miedo a decir nada. Se pueden hacer acusaciones por parte de los parlamentarios, sabiendo claramente que una persona tiene que ver con un delito, sino se tienen pruebas no se le acusará.

INMUNIDAD

CONCEPTO: es aquella prerrogativa de carácter procesal que protege la libertad personal de los parlamentarios contra aquellos procesos judiciales y detenciones que puedan desembocar en una privación de libertad y así, para detener y procesar a un parlamentario, es necesario solicitar previa autorización a la cámara. La justificación de esta figura sería garantizar la composición y funcionamiento de las cámaras. La inmunidad está muy cuestionada, en muchos países no existe, únicamente se informa a la cámara.

REGULACIÓN JURÍDICA: art. 71.2 CE durante el periodo de su mandato, los diputados y senadores gozarán de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser procesados sin la autorización de la cámara respectiva. También tiene su regulación en los reglamentos del congreso y del senado (arts. 11 y 22.1).

AMBITO MATERIAL

Definición: no se puede efectuar una detención si no es por flagrante delito: que la detención se produzca en el mismo momento de la comisión del delito. Esto impediría los cuasiflagrante delito.

Sería necesario el permiso de la cámara.

Procesamiento: hace referencia a que queda prohibido iniciar cualquier procedimiento penal que pueda restringir la libertad parlamentaria.

AMBITO TEMPORAL

Problemas.

1.- El momento a partir del cual extiende sus efectos la inmunidad. Algunos autores dicen que la inmunidad surtiría efectos desde el momento de la elección del candidato. Otros autores dicen que es necesario que se cumplan los requisitos para obtener la condición de parlamentario. Los senadores autonómicos dicen que surte efectos desde el momento que se designan.

2.- La extensión de la inmunidad. Algunos autores dicen que sólo surge efectos en los periodos de sesiones o si en los de intercesiones no surtiría efectos, o durante todo el periodo parlamentario. La doctrina dice que durante todo el periodo parlamentario, toda la legislatura.

Salvedad de los miembros de la diputación permanente, gozarían de inmunidad durante periodos interlegislativos, al igual que sus suplentes.

3.- Hace referencia a si una persona procesada que adquiere la condición de parlamentario goza de inmunidad y así para continuar con el procesamiento sería necesario pedir permiso a la cámara. En la detención también se tendría que pedir permiso.

AUTORIZACIÓN DE LA CAMARA

SUPPLICATORIO

Es el acto por el cual el tribunal (sala 2ª de lo penal del TS) solicita a la cámara correspondiente la autorización para procesar a un parlamentario por un presunto delito.

TRAMITACIÓN: el suplicatorio, éste permiso, lo solicita el presidente del TS al presidente de la cámara respectiva y durante un plazo de tiempo la mesa de la cámara examina la competencia y la formalidad de la solicitud. Posteriormente la mesa lo remite a una comisión especial en cada una de las cámaras, la comisión lo examina y emite un dictamen, con éste se remite al pleno y el pleno decide la concesión del suplicatorio.

La deliberación de esta decisión es secreta, se priva del principio de publicidad.

Si el pleno de la cámara no se pronuncia en el plazo de 60 días sobre el suplicatorio, éste se entiende denegado.

El acto se tiene que motivar.

Es un acto fiscalizable por parte del TC, porque es sin valor de ley, que puede vulnerar el derecho fundamental de la secesión Cap 2º Título II CE derechos protegidos por recurso de amparo.

EL FUERO ESPECIAL

Es otra prerrogativa que también está prevista en el art. 71.3 CE. Se dice que en las causas contra diputados y senadores, será competente la sala de lo penal del TS, de ésta manera, lo que quiere decir, es que el TS es el único que puede procesar a los parlamentarios por la labor que desempeñan.

TEMA 11. – LAS CORTES GENERALES. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

1. – LOS ORGANOS DE DIRECCIÓN Y DE GOBIERNO DE LAS CAMARAS: PRESIDENTE, MESA Y JUNTA DE PORTAVOCES.

Art. 66 CE, recoge lo más básico de todas las funciones importantes que tienen las cámaras.

Los órganos de dirección y organización de trabajo, para llevar un control de su funcionamiento. Aunque se les denomine órganos de dirección, no están jerarquizados.

PRESIDENTE: tiene su origen en Gran Bretaña, en la cámara de los comunes, esta figura se extendió. Se pueden distinguir distintos tipos de presidencia:

- El británico: tiene una presidencia fuerte y neutral. Sus decisiones van en beneficio de la cámara, no de un grupo mayoritario.
- Presidencia débil: es un hombre absolutamente de la mayoría (EEUU).
- Presidencia neutral: tiene atribuido poderes y en teoría es neutral. Es un órgano que está sometido a control, a fiscalización siempre y cuando vulneren los derechos fundamentales.

CARACTERÍSTICAS DE LA PRESIDENCIA EN ESPAÑA

- Presidencia autónoma, de esta manera las cámaras disponen de autonomía para elegir a sus respectivos presidente, sin ingerencias extrañas de otros poderes del estado (art. 72.2 CE).

ELECCIÓN DEL PRESIDENTE

La elección está prevista en el reglamento del congreso de los diputados y senado (art. 37 y 7 respectivamente). Se lleva a cabo en sesión plenaria (pleno de la cámara), y además en la primera sesión constitutiva de la cámara, es una votación secreta y se hace por papeletas. El que obtiene mayoría absoluta es el presidente, si ninguno la obtiene se vuelve a efectuar la votación pero sólo de los candidatos con mayor número de votos y sería elegido ya por mayoría simple. Si hubiese empate, pues se harían nuevas votaciones.

DURACIÓN DEL MANDATO DEL PRESIDENTE

No se establece nada al respecto en la CE, ni en ningún reglamento. Se entiende que su duración se extingue con la legislatura. Pero el presidente de la cámara, también es el presidente de la diputación permanente de la cámara. Por renuncia también se acaba el mandato del presidente de la cámara.

No hay posibilidad de interponer una moción de censura al presidente de la cámara.

COMPETENCIAS DEL PRESIDENTE

- Competencias constitucionales: únicamente se refieren al presidente del congreso de los diputados (muestra del bicameralismo):
- El presidente del congreso de los diputados actúa como cauce a través del cual el rey propone candidato a la presidencia del gobierno.
- El presidente del congreso de los diputados refrenda el nombramiento que a hecho el rey del presidente del gobierno (art. 99 CE).
- El presidente del congreso de los diputados, también refrenda la disolución de las cortes y la convocatoria de nuevas elecciones (art. 99 CE).
- Preside las sesiones conjuntas de la 2º cámara (sobre todo a la corona).

COMPETENCIAS REGLAMENTARIAS (congreso y senadopresidentes).

- el presidente ostenta la representación de la cámara y convoca y preside las sesiones plenarias.
- El presidente dirige la buena marcha de los trabajos parlamentarios, los debates de las sesiones plenarias y mantiene el orden en los mismos.
- El presidente interpreta el reglamento en caso de duda y lo suple en los supuestos de omisión, aunque en este último caso necesita contar con el parecer favorable de la mesa y junta de portavoces.

Estas últimas resoluciones pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad (las que suplen el reglamento).

LA MESA: modelos:

- Británico.
- Francés: donde la mesa es el verdadero órgano de dirección y gobierno de la cámara.
- Español: modelo intermedio.

COMPOSICIÓN DE LA MESA: varía de una cámara a otra.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: integrada por cuatro vicepresidente, cuatro secretarios y la preside el presidente de la cámara.

SENADO: dos vicepresidentes y cuatro secretarios.

ELECCIÓN DE LA MESA

Los reglamentos de las cámaras, han previsto un sistema de elección mayoritario corregido.

En el congreso de los diputados, es voto secreto por papeletas, se pone un solo nombre (aunque hay pactos para elegir a los miembros). Un solo nombre, uno para el vicepresidente y otro para el secretario. Esto perjudica a grupos parlamentarios minoritarios obtener un puesto en la mesa (pactos entre el grupo

mayoritario y el de la oposición dejan fuera a éstos grupos).

Siempre forma parte de la mesa, con voz pero sin voto, el secretario general del poder judicial, para dar el apoyo técnico-jurídico.

COMPETENCIAS DE LA MESA

- Calificar con arreglo al reglamento todos los escritos y decretos de índole parlamentaria.
- La mesa decide la tramitación de todos los escritos y decretos de índole parlamentario con arreglo al reglamento.
- La mesa adopta todas las medidas para la organización del trabajo parlamentario, es decir, el calendario de las actividades de pleno y comisiones, frente audiencia de junta de portavoces.

JUNTA DE PORTAVOCES

Mientras la mesa es un órgano colegiado, la junta de portavoces es un órgano político, porque están los diferentes portavoces de los grupos parlamentarios.

FUNCIONES MAS IMPORTANTES

La finalidad es la buena marcha del trabajo parlamentario.

- Pone en relación a los diferentes órganos del gobierno (presidente y mesa), con los grupos parlamentarios.
- Se trata de un lugar de encuentro entre el grupo mayoritario parlamentario y el de la oposición. Favorece los acuerdos entre los distintos grupos parlamentarios.
- También decide los asuntos que deben incluirse en el orden del día del pleno y comisiones.

COMPOSICIÓN

- Presidente.
- Al menos un vicepresidente.
- Secretario.
- Portavoces de cada uno de los grupos parlamentarios.

2. – LOS ORGANOS DE TRABAJO DE LAS CAMARAS. PLENO, COMISIONES Y DIPUTACIÓN PERMANENTE.

PLENO

Art. 71 CE: establece que las cámaras funcionan en pleno y por comisiones.

Pleno: reunión de todos los miembros que componen la cámara. Se diferencia frente a las comisiones por las siguientes características:

- El pleno es el órgano supremo del parlamento ya que gozan de una especial legitimación frente al resto de órganos parlamentarios, en la medida en la que se haya integrado por todos y cada uno de los representantes populares.

COMISIONES (art. 2 y 3 CE)

En ningún caso podrá delegarse a las comisiones la reforma de las siguientes materias:

- Reforma en general.
- Cuestiones internacionales.
- Materias propias de ley orgánica.
- Ley de bases.
- Presupuestos generales del Estado.

El resto de materias podrá ser delegadas a las comisiones, para que éstas las aprueben sin necesidad de tener que pasar por el pleno.

Art. 75.1 CE: responden a la razón de dar eficacia a la actividad parlamentaria. Las cámaras funcionan en pleno y comisiones. La importancia que han adquirido las comisiones en el parlamento se debe a que dan mayor eficacia, agilizan la actividad parlamentaria. Las sesiones de las comisiones a diferencia de lo que sucede con el pleno, favorece a que se llegue a acuerdos más fácilmente, por no ser públicas, esto no quiere decir que sean secretas (sólo serán secretas aquellas que establece el propio reglamento).

Podemos distinguir:

- En función de la temporalidad de las normas:

Comisión permanente: dura toda la legislatura.

Comisión no permanente: se crean con un determinado objetivo y cuando concluye el mismo, también lo hace la comisión, o cuando acaba la legislatura.

- Por su actividad:

Comisiones legislativas, desarrollan actividades legislativas.

Comisiones no legislativas.

Todas las comisiones legislativas son permanentes, en algunos casos también las no legislativas. (ej, comisión no legislativa, cuando se pide un suplicatorio).

- Por su especialidad:

Las materias legislativas están relacionadas con los ministerios.

Estructura interna: la de la comisión es paralela a la de la cámara; hay un presidente, etc. Se pueden constituir mixtas, congreso y senado, y también conjuntas dentro de la misma cámara.

Competencias: dependen de la materia.

La actividad de las comisiones legislativas se va a centrar en los estudios y tratamiento de proposiciones y proyectos de ley y aprobar las mismas (art. 75.2 CE). Las comisiones están integradas por un representante proporcional dependiendo del nº de parlamentarios.

DIPUTACIÓN PERMANENTE

Es el órgano de funcionamiento de las Cortes generales.

Hay una en cada cámara, y va a dar lugar a la continuidad en los periodos intersesiones, salvo agosto y enero, y fundamentalmente la continuidad de las cámaras en los periodos interlegislativos. Aparece por

primera vez en la constitución de 1812 y se rescata en 1931. Después no aparece hasta 1978.

Regulación constitucional de la diputación permanente art. 78 CE.

Estará integrada por 21 miembros y representa a los parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

Está presidida por el presidente de la respectiva cámara.

Funciones (art. 78.2 CE): no son las mismas para las dos cámaras, puesto que cada parlamentario tiene atribuidas competencias diferentes (bicameralismo imperfecto), tampoco serán las mismas funciones en el periodo interlegislativo y en el intersesional.

Competencias en los periodos intersesionales, despachar los asuntos corrientes de la cámara.

Competencias en los periodos interlegislativos, velar por los poderes de la cámara, convalidación de decretos leyes (art. 56 CE, sólo CD), intervendrá en los asuntos de excepción presupuestos en el art. 116 CE.

GRUPOS PARLAMENTARIOS

No son órganos dentro de las cámaras, sino entes. Son los verdaderos sujetos de la actividad parlamentaria, a diferencia de lo que sucedía en el parlamentarismo del s. XVIII y XIX.

Constitución: se constituyen dentro de los 5 días siguientes a la constitución de cada cámara, que se hace mediante un escrito dirigido a la mesa en el que aparecen todos los nombres.

Requisitos: los que establecen los reglamentos.

- Senado: se exige un mínimo de 10 senadores.
- Congreso: se exige un mínimo de 15 diputados, o que se tenga un número mínimo de 5 diputados, o que ese grupo parlamentario (partido político). Además en la candidatura haya obtenido al menos un 15% de los votos en la circunscripción electoral (provincia), donde se presentó la candidatura, o un 5% de los votos en todo el territorio nacional.

Si no se cumplen con estos requisitos, tanto los diputados como senadores se deberán integrar en el grupo mixto.

Está prohibido que una misma candidatura se pueda fragmentar en varios grupos parlamentarios, pero sí que distintas candidaturas puedan integrarse en distintos grupos parlamentarios.

Competencias: presentan las proposiciones de ley, enmiendas a la totalidad y la propuesta de la reforma general.

FUNCIONAMIENTO DE LAS CORTES GENERALES

LEGISLATURA

Es el periodo de tiempo que dura el mandato parlamentario.

La CE lo regula en los arts. 68.4 y 69.6, que durará 4 años como máximo (congreso y senado).

Razones por las que se agota la legislatura:

- Por expiración del plazo de 4 años que establece la CE. Se contabilizará a posterior de la proclamación de los candidatos.
- El fin de la legislatura puede tener lugar por la disolución de las cámaras, que puede llevar a cabo el presidente del gobierno, previa deliberación en consejo de ministros tal como establece el art. 115 CE. En ningún caso el presidente del gobierno, previa deliberación, puede hacer uso de esta disolución, cuando se tramite una moción de censura.
- También está la disolución de las cámaras, prevista en el art. 168 CE donde se regula el procedimiento de reforma agravado. La CE dota de una cláusula de intangibilidad cuando la reforma afecte a cuestiones esenciales, cuando se reforma el título preliminar, todo lo contenido en el art. 168 CE. La reforma tiene que se aprobada por mayoría cualificada de 2/3 de cada una de las cámaras, produciéndose a la disolución de las mismas.
- Supuesto excepcional: art. 99 CE, en el que se dice como se elige al presidente del gobierno. Este nombra al vicepresidente y demás.

Pérdida de confianza prevista en el art. 112 CE, el Rey se entrevista con los representantes de los grupos parlamentarios.

Hace referencia a los candidatos que no han obtenido la confianza suficiente.

Hay autores que dicen que la legislatura puede prorrogarse, si se dan algunos de los estados de situación del art. 116 CE, alarma, excepción, sitio, pero no hay ninguna legislación al respecto.

CONVOCATORIA

La convocatoria de las cámaras consiste en el llamamiento que se hace a las mismas con el fin de que puedan reunirse y con el fin de que puedan ejercer legítimamente sus funciones.

- Convocatoria regia: las hacía el jefe del estado art. 68 CE, es la que se hace en nuestro país en la primera convocatoria tras las elecciones. Se hace dentro de los primeros 25 días siguientes a las elecciones. Es para la constitución de las cortes primer acto constitutivo.
- Convocatoria a fecha fija.
- Autoconvocatoria: nuestra CE también reconoce la Autoconvocatoria, sin que ningún miembro haga el nombramiento, se hace en supuestos de:

Convalidación de decretos leyes (art. 86.2 CE) sólo el congreso de los diputados.

Art. 116.5 CE, en estados de alarma, excepción y sitio se convocan las cortes.

La convocatoria constituye un elemento de validez de los acuerdos adoptados, art. 67.3 CE establece que las reuniones parlamentarias que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las cámaras y no podrán ejercer sus derechos ni ostentar sus privilegios. Esto es extrapolable a cualquier órgano (siempre se tiene que hacer el nombramiento).

PERIODO DE SESIONES

Son el periodo de tiempo efectivo de trabajo en el seno de las cámaras (art. 73.1 CE) se establecen dos periodos de sesiones al año:

De septiembre a diciembre.

De febrero a junio.

También se prevén sesiones extraordinarias fuera de este tiempo (art. 86.1 y 116 CE). Para establecer sesiones extraordinarias se exigen unos determinados requisitos.

LA SESION

Tiempo de reunión efectivo de cualquier órgano parlamentario.

ORDEN DEL DIA

Orden de asuntos fijados de antemano sobre el que va a tratar la actividad parlamentaria del pleno o de alguna comisión. Constituye un elemento de validez para adoptar acuerdos por los órganos parlamentarios u otro órgano colegiado.

QUÓRUM

Se refiere al número mínimo de miembros que deben estar presentes en una sesión para que el órgano parlamentario pueda reunirse y pueda adoptar acuerdos válidos. En el derecho comparado podemos distinguir varios quórum:

- Quórum de presencia o constitución, que hace referencia al número mínimo de miembros que deben estar presentes para abrir la sesión.
- Quórum de votación, se refiere al número mínimo de miembros que tiene que estar presentes para votar un acuerdo. Nuestra sólo recoge este tipo de quórum (art. 79.1CE).

Para adoptar acuerdos deben estar la mayoría de la cámara.

El quórum de votación tiene que tener la mitad más uno de los miembros que componen la cámara (art. 176 CE).

MAYORÍAS

Se refiere al número mínimo de miembros que tienen que votar para adoptar acuerdos.

La regla general es la mayoría simple (art. 79.2 CE) para adoptar acuerdos.

Art. 79.2 CE: por la mayoría de los miembros presentes...

MAYORÍAS CUALIFICADAS

- Mayoría absoluta: exige la mitad más uno de votos a favor de los miembros que componen la cámara. Se utiliza la aprobación de las leyes orgánicas, fundamentalmente.
- Mayoría cualificada de 3/5: se exige normalmente para la elección de determinadas personas defensor del pueblo, vocales del congreso del poder judicial, magistrados del tribunal constitucional.
- Mayoría cualificada de 2/3: para la reforma de la constitución de forma agravada (art. 168 CE).

SISTEMAS DE VOTACIÓN

- Votaciones públicas:
- Por asentimiento: se utiliza a instancias de la presidencia, cuando la propuesta no suscita oposición o rechazo. Cuando los asuntos de la cámara no tienen excesiva trascendencia en la cámara.
- Ordinario:

B1) Por levantamiento: primero se levantan de sus escaños los que aprueban, después los que rechazan, luego los que se abstienen. En las comisiones es a mano alzada.

B2) Electrónico: con este sistema, se acredita el sentido del voto como la persona que lo emite, para aprobación de todo tipo de leyes.

- Por llamamiento: crea más solemnidad en el seno de las cámaras, se utiliza para temas más trascendentes, votación de investidura, cuestión de confianza y moción de censura. Uno de los secretarios de la mesa, llama por orden alfabético a los parlamentarios y estos dicen, sí, no o se abstienen.
- Votaciones secretas:
- Procedimiento electrónico: se da el resultado de la votación omitiendo la identificación de la persona. La CE establece que el voto tiene que ser personal e indelegable (art. 79.3 CE).
- Por papeletas para la elección del presidente y de la mesa: se realiza así para evitar problemas.
- Por bolas: se utiliza sobre todo en el senado (blancas aprueban, negras no).

Si hay empate, se suspende la votación durante el tiempo que diga la presidencia, se vuelve a votar y si hay otro empate se considera como nulo, no aprobado.

TEMA 12. – FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

1. – LA FUNCION LEGISLATIVA

Prevista en el art. 66 CE. La función más típica de las cortes. Esta función a perdido parte de su importancia por:

- Las cortes generales no monopolizan hoy en día la potestad legislativa.
- La verdadera función es la de control del gobierno.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO COMUN

Hacen referencia a un conjunto de actos de las cámaras que tienen por finalidad aprobar o rechazar una propuesta legislativa ya sea un proyecto o propuesta de ley.

Hay tres fases fundamentales:

- Fase de iniciativa: consiste en la presentación de una propuesta legislativa ante la mesa del congreso de los diputados.
- Fase constitutiva: hace referencia al conjunto de actos internos en las cámaras en los que se delibera sobre la propuesta legislativa en los que se decide si se aprueba o se rechaza.
- Fase integradora o final: consiste en la incorporación del proyecto o proposición de ley aprobado por las cámaras en el ordenamiento jurídico mediante su sanción promulgación y publicación en BOE.

Se encuentra regulado en la CE, en el título III, cap II y en los arts. 87–91. desarrollado en cada reglamento parlamentario.

Reglamento del congreso: título IV

Reglamento del senado: título V (arts. 104–151)

FASE DE INICIATIVA

Art. 87 CE, se especifica los sujetos que en nuestro ordenamiento tienen atribuida la iniciativa legislativa.

Art. 87.1 CE sujetos:

Gobierno: es de éste del que parten la mayoría de las iniciativas legislativas, esto lo hace en función del art. 97 CE. La CE establece una serie de requisitos para que el gobierno establezca las iniciativas legislativas:

- Las propuestas presentadas por el gobierno tienen que ser aprobadas por el consejo de ministros.
- Estas propuestas se denominan proyectos de ley.
- Estos proyectos deben disfrutar de prioridad en la tramitación parlamentaria, aunque ésta, en ningún caso puede impedir el ejercicio de la iniciativa legislativa de otros sujetos legitimados (art. 89.1 CE).
- El proyecto de ley debe de ir acompañado de una exposición de motivos y de antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo.

Iniciativa legislativa parlamentaria: congreso y senado. Estas propuestas reciben el nombre de proposiciones de ley, los requisitos son:

- Pueden ser presentadas por un grupo parlamentario o 15 diputados
- En el senado: un grupo parlamentario o 25 senadores.
- Congreso y senado: exposición de motivos y antecedentes.

Iniciativa legislativa que se reconoce a las CCAA (art. 87.2 CE): es una novedad y peculiar en el derecho comparado. Sus propuestas también se llaman proposiciones de ley. Esta iniciativa puede revertir en dos modalidades:

- Las CCAA en concreto sus parlamentos autonómicos, pueden solicitar al gobierno la presentación de un proyecto de ley.
- Las CCAA podrán remitir a la mesa del congreso una proposición de ley delegando ante dicha cámara, un máximo de 3 miembros encargados para su defensa (esta defensa se hace en el trámite de toma en consideración).
- También tiene exposición de motivos y antecedentes. Puede versar sobre cualquier motivo, no se restringe a nada.

Iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE): reciben el nombre de proposiciones de ley. Se necesitan 500.000 firmas

FASE CONSTITUTIVA

- En el Congreso de los Diputados:
 - La mesa va a admitir a trámite el proyecto o proposición de ley. El único criterio para rechazarlo es que no cumplan los requisitos establecidos.
 - Se procede a la publicación del proyecto o proposición de ley en el boletín oficial de las cortes generales.
 - Únicamente afecta a las proposiciones de ley, que se remiten al gobierno para que muestre su criterio respecto del trámite de toma en consideración silencio positivo.
 - Sólo para proposiciones, también deben superar el trámite de toma en consideración: es un trámite que se da en sesión plenaria y en el que se discute sobre la necesidad de aprobar una ley sobre esa materia.
 - Se remite a la comisión legislativa correspondiente, y entonces se abre el plazo de presentación de enmiendas, que normalmente es de 15 días, pero se puede prorrogar durante 7 meses e incluso por tiempo indefinido.

Enmiendas: las pueden presentar tanto los diputados individualmente como los grupos parlamentarios. Son

objeciones que se hacen. Clasificación de enmiendas más importantes atendiendo al alcance:

Enmiendas a la totalidad: únicamente pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios y además únicamente puede ser presentadas a los proyectos de ley. Pueden ser de dos tipos:

Enmiendas a la totalidad sin texto alternativo: es una especie de veto al proyecto. Es similar como una toma en consideración. Significa que el grupo parlamentario no quiere que se regule sobre esa materia y lo devuelve al gobierno.

Enmiendas a la totalidad con texto alternativo: aquellas que proponen un texto completo alternativo al del proyecto. Si quiere legislar sobre esa materia, pero de distinta forma.

Estas enmiendas a la totalidad, dan lugar a un debate de totalidad en el pleno de la cámara, convocado por el presidente de la cámara.

Enmiendas al articulado: pueden ser de varias clases:

- De supresión.
- De adicción.
- De modificación

Las dos últimas necesitan de texto alternativo y deben ir justificadas.

- Luego se delibera en la comisión, lo que hace la comisión es nombrar en su seno una ponencia que va a estar integrada por 7, 9 o 11 personas, que forman parte de la comisión. La ponencia estudia todas las enmiendas al articulado que se han presentado y después elabora un informe, el informe de la ponencia consta de dos partes:

1 Aparece una exposición donde se justifica el porque se han admitido unas determinadas enmiendas y también justifica el rechazo de las demás.

2 Aparece un texto articulado que siempre supone una modificación del proyecto o proposición porque en éste estarán incluidas las enmiendas admitidas.

El informe de la ponencia se remite a la comisión que va a deliberar sobre el informe y que emitirá un dictamen. Después se delibera artículo por artículo, y se vota. Luego se emite un dictamen, y siempre suele haber modificaciones.

FASE DE DELIBERACIÓN EN EL PLENO:

El dictamen de la comisión se somete a la deliberación por parte del pleno de la cámara. Tanto los parlamentarios como los grupos parlamentarios pueden presentar 48 horas antes de la sesión plenaria tanto votos particulares como enmiendas defendidas en la comisión y no incorporadas en el dictamen. Después de la deliberación, se procederá a la votación de la propuesta legislativa, quedando este texto aprobado por mayoría simple.

- En el Senado:

Art. 90 CE. En esta fase, el senado cuenta con dos meses para aprobar, vetar o enmendar el texto remitido por el congreso de los diputados.

Este plazo se reduce a 20 días naturales si se declara el procedimiento de urgencia. La declaración del

procedimiento de urgencia la podrán realizar el gobierno o el congreso de los diputados.

Una vez que el texto ha llegado al senado, se abre un plazo de presentación de enmiendas o propuestas de veto (10 días prorrogables), pudiéndose ser presentadas por senadores de forma individual o grupos parlamentarios. El texto se remite a la comisión, ésta puede nombrar en su seno una ponencia que estudiará las propuestas de veto y enmiendas y elaborará un informe que será remitido a la comisión que a su vez emitirá un dictamen (mismas características que en el congreso).

Una vez que la comisión emite su dictamen remite este al pleno de la cámara, en donde en sesión plenaria, si ha habido propuestas de veto, será esto lo primero que se votará, que quedará aprobado por mayoría absoluta. Si el veto se aprueba acabaría el procedimiento legislativo.

Si no se aprueba el veto, se pasaría a discutir las enmiendas que quedarían aprobadas por mayoría simple.

FASE FINAL EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La fase final en el congreso de los diputados, únicamente tiene lugar si el senado enmienda o veta el texto remitido por el congreso.

- Si se produce veto:

Si el senado ha vetado el texto, el congreso lo puede levantar, bien volviendo a aprobar el texto alcanzando mayoría absoluta en la votación. Si no se alcanzara mayoría absoluta, se dejan transcurrir dos meses, volviendo a ser votada la propuesta legislativa en el pleno del congreso, siendo aprobada por mayoría simple.

- Si se han presentado enmiendas:

Si el senado ha presentado enmiendas, el pleno del congreso estudiará cada una de estas enmiendas, y serán incorporadas al texto aquellas que han obtenido mayoría simple.

Si no hay enmiendas y veto, el senado traslada al Rey el texto para su sanción, promulgación y posterior publicación.

Comentarios:

Retirada de propuestas legislativas y caducidad de las misma:

Las proposiciones de ley, únicamente pueden ser retiradas antes de la toma en consideración.

Los proyectos de ley (gobierno), podrán ser retirados hasta la aprobación final del mismo.

En cuanto a la caducidad, las propuestas legislativas pierden toda eficacia en el momento en que se produce la disolución de las cámaras, a excepción de las iniciativas legislativas populares (no caducan).

FASE INTEGRADORA O FINAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Está constituida en primer lugar por la sanción de las leyes, que se encomienda al jefe del estado. Nuestra CE establece que el Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las cortes (art. 62 a) CE).

La sanción actualmente es una especie de acto vacío de contenido. Durante las monarquías constitucionales la sanción suponía un importante poder del monarca, ya que podía vetar las leyes.

En segundo lugar está la promulgación, sería mandar que se publique la ley.

Por último, estará la publicación que se realizara en BOE.

PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

Son aquellos que o bien constitucional o reglamentariamente se apartan del procedimiento común.

- Procedimiento legislativo en las comisiones con competencias legislativas (leyes de comisión).

Este procedimiento se ha convertido en la práctica en el procedimiento común u ordinario.

Art. 75.1 CE. Se establece que las cámaras podrán delegar en comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos y proposiciones de ley.

- Delegación en el congreso de los diputados:

Su reglamento establece que la delegación se va a presuponer siempre para todos los proyectos y proposiciones que sean delegables.

- Delegación en el senado:

Por el contrario en el senado, se hace a propuesta de la mesa, de un grupo parlamentario o de 20 senadores.

Art. 75.2 CE, establece expresamente que materias no pueden ser objeto de delegación:

- Las de reforma constitucional.
- Materias propias de ley orgánica.
- Las leyes de base.
- La ley de PGE.

La función de este procedimiento es agilizar el proceso legislativo.

- Procedimiento legislativo para la aprobación de leyes orgánicas.

Las leyes orgánicas se regulan en el art. 81 CE, y son aquellas que regulan el desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (Secc. 1ª Cap. 2º Título I CE, interpretación del TC), que desarrollan los estatutos de autonomía, el régimen electoral general y todas las demás materias previstas en la CE (ej, defensor del pueblo art. 54 CE).

2.1.– La mesa del congreso de los diputados va a calificar como tal, a todos aquellos proyectos y proposiciones que contengan materias previstas en el art. 81 CE.

2.2.– Para su aprobación se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del congreso, y se hace en una votación final sobre el conjunto del texto. En el supuesto de que no se alcance dicha mayoría, el texto se remite de nuevo a la comisión legislativa permanente para que emita un nuevo dictamen. Se remite otra vez al pleno, celebrándose otra vez la votación requiriéndose mayoría absoluta.

2.3.– Si existe veto en el senado, el congreso lo supera por mayoría absoluta, y si existen enmiendas por parte del senado, para incorporarlas sería necesario también mayoría absoluta. Si no se alcanza la mayoría absoluta se aprueba el texto inicial.

- Procedimiento para la convalidación de Decretos-leyes.

Los decretos leyes se regulan en el art. 86 CE, donde se dice que el gobierno en caso de extrema y urgente necesidad puede dictar estos decretos-leyes que serán sometidos inmediatamente a debate y votación de totalidad en el congreso de los diputados. Se tienen que convalidar por el pleno de la cámara (congreso de los diputados) en un plazo de 30 días.

Si se está en un periodo vacacional el congreso se reuniría urgentemente.

Si se está en un periodo interlegislativo sería la diputación permanente quien deberá convalidar el decreto-ley.

El decreto-ley es convalidado por mayoría simple.

El pleno del congreso puede decidir tramitar ese decreto-ley como un proyecto de ley.

- Procedimiento legislativo de lectura única

Es un procedimiento en el que no hay ni ponencia ni comisión. Temas en donde existe gran consenso.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Concepto: la reforma constitucional no puede ser entendida como un simple procedimiento de cambio de la CE, sino que hay que entenderlo como un mecanismo de defensa de la constitución, y así establecer un procedimiento específico para llevar a cabo la reforma de la CE, esta se sitúa en un lugar hegemónico frente al resto de las leyes del ordenamiento jurídico.

Sujetos legitimados para plantear una propuesta de reforma constitucional:

La reforma de la CE se regula en el título X de la CE, y los sujetos legitimados se regulan en el art. 166 CE que remite al art. 87.1 y 2 de la CE, que son aquellos sujetos que tienen iniciativa legislativa:

- El gobierno (mismos requisitos que para presentar un proyecto de ley).
- Congreso de los diputados y senado: se agravan los requisitos.

En el congreso de los diputados están legitimados 2 grupos parlamentarios y 1/5 parte de los diputados.

En el senado 50 senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario.

- Asambleas legislativas de las CCAA (mismos requisitos que para el procedimiento ordinario).

Distintos procedimientos de reforma constitucional:

Dos procedimientos:

- Procedimiento simple: art. 167 CE

Fases:

- Iniciación: la reforma constitucional debe ser aprobada por 3/5 en cada una de las cámaras. Si no se obtiene esta mayoría en alguna de las cámaras se pasaría a b) fase de conciliación parlamentaria, y así se constituiría una comisión mixta paritaria que trataría de consensuar el texto de la reforma que se remitiría a

cada una de las cámaras por separado, y se tendría que aprobar en el pleno de cada una de ellas por mayoría de 3/5. Si no se obtiene dicha mayoría la reforma quedaría aprobada si se obtiene el voto favorable de al menos 2/3 en el congreso de los diputados y mayoría absoluta en el senado (hegemonía del congreso sobre el senado).

- Someter la reforma a referéndum para su ratificación por el pueblo, si en un plazo de 15 días desde que se aprobó la reforma lo solicitan 1/10 parte de los miembros de las cámaras.

La única reforma de la CE siguió el procedimiento del art. 167 CE.

- Procedimiento agravado de reforma: art. 168 CE.

Es tan complicado que dota de una cláusula casi de intangibilidad a una reforma total de la CE o a determinadas materias, artículos de la CE.

Materias que se deben reformar por este procedimiento:

- Reforma total de la CE.
- Reforma parcial de la CE que afectase a las siguientes materias:
 - ♦ Título preliminar (arts. 1–9 CE).
 - ♦ Secc. 1ª Cap. 2º Título I CE (arts. 15–29 CE).
 - ♦ Título II CE (arts. 56–65 CE La Corona).

Críticas:

- Hay materias que no deberían tener la superprotección de la reforma agravada:
 - ♦ Título II, porque la monarquía parlamentaria queda protegida en el título preliminar (art. 1.3 CE).
- Hay cuestiones que faltan:
 - ♦ Todo el capítulo 4º del título I CE (art. 53 CE), que son las garantías para proteger los derechos fundamentales y libertades públicas.
 - ♦ Art. 10 CE, art. 14 CE.
- El propio título X debería estar protegido por el procedimiento agravado de reforma.

Procedimiento:

La posibilidad de reforma debe ser aprobada por una mayoría cualificada de 2/3 en cada una de las cámaras.

Si esta aprobación tuviera lugar, se produciría la disolución de las cámaras, y tendría lugar la celebración de elecciones generales.

Estas nuevas cortes deberían deliberar sobre si se continua con la reforma constitucional, y el proyecto de reforma debe ser aprobado por la mayoría cualificada de 2/3 en cada una de las cámaras. La reforma de forma obligatoria se debe someter a referéndum para su ratificación.

LIMITES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Art. 169 CE.

Únicamente se dice que no podrá iniciarse una reforma constitucional (tampoco podrá tramitarse una reforma constitucional ya iniciada), en tiempos de guerra, o en algunos de los estados de excepción previstos en el art. 116 CE.

3.- LAS FUNCIONES DEL CONTROL POLÍTICO

INTRODUCCIÓN

España al adoptar un sistema parlamentario sigue con gran fidelidad las reglas del sistema parlamentario (control mutuo entre gobierno y cortes generales).

Pero además, España sigue las técnicas del parlamentarismo racionalizado. Estas técnicas se concretan en reducir la exigencia de responsabilidad política del gobierno a supuestos muy concretos y jurídicamente muy limitados, y además en estos supuestos se va a favorecer la estabilidad gubernamental. Todo esto tiene por finalidad no comprometer la responsabilidad política del gobierno continuamente o por incidencias de poca relevancia, y además evitar que por la inexistencia de una mayoría parlamentaria fuerte en el congreso, se pueda producir una inestabilidad gubernamental, o se puedan generar vacíos de poder.

La función de control se ha convertido en una de las funciones más importantes de los parlamentos, porque el parlamento no tiene el monopolio de la potestad legislativa.

TIPOS DE CONTROL

Dos tipos de control:

- Sin responsabilidad política: no tiene consecuencias inmediatas frente al ejecutivo, no origina el cese del gobierno.
- Con responsabilidad política: origina el cese del gobierno.
 - ◆ CONTROL SIN RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Concepto: es aquella función fiscalizadora en virtud de la cual, las cortes generales (congreso y senado) tutelan y verifican la adecuación de la actividad político-administrativa del gobierno a los valores y principios constitucionales, y al programa político sobre el que se articuló la confianza (art. 99 CE).

Pero sin que de esta actividad se pueda derivar responsabilidad política inmediata, este tipo de control no pone en juego la continuidad del gobierno al frente de la dirección política del estado.

◆ *Instrumentos del control sin responsabilidad política*

- Solicitud de información: art. 109 CE. De esta forma las cámaras y también las comisiones, pueden solicitar del gobierno, de sus departamentos, de cualquier autoridad del estado o de la CCAA toda la información que precisen.

En principio no hay límites a la información que se puede solicitar, estando el gobierno obligado a facilitarla. Este instrumento de control es necesario para ejercer tanto funciones de control como otras que no son de control.

- Comparecencia de los miembros del gobierno, autoridades y funcionarios públicos: art. 110 CE. De esta manera las cámaras y sus comisiones, pueden reclamar la presencia de estas personas. Este instrumento, tiene su concreción en el art. 76.2 CE, donde se establece que será obligatorio comparecer a requerimiento de las cámaras.
- Preguntas parlamentarias: art. 111.1 CE. Son los instrumentos de control más tradicionales de las

cámaras, a través de los cuales pueden obtener el esclarecimiento de distintas materias, competencia del poder ejecutivo. Son unos instrumentos de control muy importantes sobre la acción del gobierno. Más que por su debate en sede parlamentaria, por las trascendencia pública cuando se están tratando asuntos de interés general.

La pregunta debe ser respondida oralmente o por escrito. Si el parlamentario que ha formulado la pregunta se muestra conforme con la contestación, la pregunta agotaría sus efectos. Si no ha quedado conforme, podría formular las interpelaciones que crea convenientes.

- Interpelaciones: art. 111.1 y 2 CE. Son muy similares a las preguntas. La diferencia fundamental es que las interpelaciones suelen tratar sobre asuntos que tiene un especial relieve político, y además suelen provocar la apertura de un debate, que en muchas ocasiones puede terminar con una votación en que la cámara fija su posición sobre el asunto debatido (art. 111.2 CE). En el debate pueden participar otros parlamentarios.
- Mociones o proposiciones no de ley: art. 111.2 CE. Acuerdos adoptados por el pleno de la cámara que no tienen valor de ley, y que van dirigidos al gobierno porque la cámara no tiene competencia para actuar sobre ese asunto. No vinculan jurídicamente.

• CONTROL CON RESPONSABILIDAD POLÍTICA

Es la función fiscalizadora, que lleva a cabo el congreso de los diputados (bicameralismo funcional imperfecto), a través de la cual se pone en juego la continuidad del gobierno al frente de la dirección política del estado. Se exigen responsabilidades inmediatas.

◆ Moción de Investidura.

No es un sistema de control propiamente dicho, sino que es el primer mecanismo que pone en funcionamiento al legislativo con el ejecutivo.

A través de este mecanismo, el congreso de los diputados da la confianza al presidente del gobierno para que este pueda formar gobierno.

Se prevé en el art. 99 CE, donde se dice que después de la renovación del congreso de los diputados, o en los demás supuestos constitucionales en los que así proceda (dimisión o fallecimiento del presidente del gobierno, pérdida de una cuestión de confianza), el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, propondrá un candidato a presidente de gobierno (cualquier grupo con representación parlamentaria podrá entrevistarse con el Rey).

El Rey estaría obligado a proponer al candidato que más apoyos obtenga.

El candidato propuesto por el Rey, va a exponer su programa político y va a solicitar la confianza del congreso de los diputados.

Obtendrá la confianza si consigue mayoría absoluta del congreso. Si no la obtiene se producirá una nueva votación 48 horas más tarde y obtendrá la confianza por mayoría simple.

Si tampoco la consigue, se van a tramitar sucesivas propuestas, y si en el plazo de 2 meses ningún candidato obtiene la confianza del congreso se produciría la disolución de las cortes generales y la convocatoria de elecciones generales.

◆ Instrumentos de control con responsabilidad política

- Cuestión de confianza: art. 112 CE.

La caracterización de la cuestión de confianza, ésta se ha definido como muy gráficamente como una amenaza de suicidio por parte del gobierno, ya que es éste quien pone en marcha este instrumento que puede provocar su cese.

Doble naturaleza:

- Instrumento jurídico a través del cual el congreso de los diputados puede sancionar la responsabilidad política del gobierno, negándole su confianza y provocando su dimisión.
- Puede ser un arma en manos del presidente del gobierno, con la finalidad de fortalecer su posición frente al parlamento, en momentos de especialidades dificultades políticas.

Razones por las que un gobierno puede poner en marcha este procedimiento:

- Para mostrar a la opinión pública su necesidad de dimitir, porque ha perdido el apoyo en el seno del congreso.
- Para agrupar a una mayoría dividida.
- Para reforzar la posición gubernamental frente al parlamento.
- Para modificar sustancialmente su programa político sobre el cual se articuló la confianza.

En los tres últimos puntos el gobierno buscará el momento político oportuno para plantear la cuestión de confianza.

Legitimación (art. 112 CE): quien está legitimado es el presidente del gobierno previa deliberación en consejo de ministros. La reunión del consejo de ministros es preceptiva pero no vinculante (hegemonía del presidente sobre los demás miembros).

Objeto: la cuestión de confianza se presenta sobre su programa o sobre una declaración de política general.

Tramitación Parlamentaria: regulada en el reglamento del congreso. Se presenta ante la mesa del congreso de los diputados, que la califica y la admite o no a trámite, y da lugar a una sesión plenaria, en la que en primer lugar tiene la palabra el presidente del gobierno sin límite de tiempo, en la que expone la razón de la presentación de la cuestión y solicita la confianza de la cámara.

Luego intervienen los representantes de los grupos parlamentarios, que pueden hablar un máximo de 30 minutos, el presidente tiene derecho a réplica siempre que quiera. Los representantes de los grupos parlamentarios podrán hablar un máximo de 10 minutos replicando al presidente.

Esta deliberación es igual que en la votación de investidura. (art. 99 CE).

Después tiene lugar la votación, que tiene lugar 24 horas después. Este margen es un periodo de enfriamiento.

En último término, tiene lugar la votación, que es por llamamiento y la confianza se entiende otorgada por mayoría simple.

Efectos: están previstos en el art. 114.1 CE, y pueden ser:

- Si obtiene la confianza del congreso, en principio el ejecutivo va a salir fortalecido.
- Si se pierde la cuestión de confianza, en cuyo caso, el presidente del gobierno presentará su dimisión al Rey, al cesar el presidente cesa todo el ejecutivo, en ese momento el gobierno está en funciones y a continuación se tiene que elegir un nuevo presidente del gobierno mediante el procedimiento

establecido en el art. 99 CE (no hay disolución de cortes generales).

- Cuando se está tramitando una cuestión de confianza, el presidente del gobierno puede disolver las cámaras a través de lo que dice el art. 115 CE.

♦ Moción de Censura

Regulada en el art. 113 CE y sus efectos en el art. 114.2 CE.

Legitimación: es el congreso de los diputados el que inicia este procedimiento de control, que trata de provocar el cese del ejecutivo y a la vez su sustitución por un gobierno alternativo.

Requisitos:

- La presentación de la moción de censura se debe realizar por al menos 1/10 parte de los diputados (35). Este requisito se ha establecido para evitar mociones de censura testimoniales de grupos parlamentarios minoritarios.
- La moción de censura debe incluir un candidato alternativo a la presidencia de gobierno. No sólo se permite la crítica al gobierno, sino que a su vez se tiene que presentar una propuesta de gobierno alternativo.

Tramitación: se presenta ante la mesa del congreso, la mesa observa si se cumplen los requisitos formales, y entonces la CE ha establecido que en los dos días siguientes a la presentación de una moción de censura se pueden presentar mociones de censura alternativas.

Luego tiene lugar el debate y la votación.

El debate lo inicia uno de los signatarios (firmantes) de la moción de censura e interviene sin límite de tiempo. Puede intervenir si así lo desea el candidato propuesto en la moción de censura, luego intervienen los representantes de los grupos parlamentarios por un espacio de 30 minutos. El reglamento del congreso no establece de forma expresa que pueda intervenir el presidente del gobierno (art. 70 Reglam. Congreso de los Diputados).

La votación no tiene lugar hasta 5 días después de su presentación (periodo de enfriamiento).

Votación: la moción de censura exige de mayoría absoluta.

Si se celebra una moción de censura y se gana, si han presentado más no se tramitan.

Efectos: art. 114.2 CE:

- En el supuesto que la moción de censura sea rechazada, no se logra la finalidad de derribar al gobierno y sustituirlo por otro, pero el gobierno en muchos casos puede quedar muy debilitado.
- Los signatarios de una moción de censura rechazada no podrán volver a presentar otra en el mismo periodo de sesiones.
- En el supuesto de que la moción de censura triunfe, el presidente del gobierno deberá presentar su dimisión ante el Rey, con él cesa todo el ejecutivo, y el candidato incluido en la moción de censura se entenderá investido de la confianza de la cámara a los efectos del art. 99 CE, y el Rey le nombrará presidente del gobierno.
- Cuando se está tramitando una moción de censura, el presidente del gobierno no podrá disolver las cortes generales (art. 115.2 CE).

4.- LAS FUNCIONES DE ORIENTACIÓN POLÍTICA

Estas funciones de orientación política de las cortes generales, estarían incluidas dentro de una serie de competencias genéricas a las que alude el art. 66.2 CE.

- En relación con el gobierno:
- Algunos autores establecen que la primera función sería la moción de investidura del presidente del gobierno (art. 99 CE).
- Autorización del referéndum facultativo previsto en el art. 92. CE.
 - ◆ En relación con la Corona:
 - ◆ Cuando se han extinguido todas las líneas llamadas en derecho a suceder, las cortes generales en sesión conjunta, mediante LO decidirán la nueva sucesión.
 - ◆ Cuestiones que afectan a la regencia, tutela del Rey e inhabilitación del Rey.
 - ◇ En relación con otros órganos del Estado:
 - ◆ Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).
 - ◆ Tribunal Constitucional.
 - ◆ Defensor del Pueblo.

TEMA 13. – EL PARLAMENTO Y SUS RELACIONES CON OTROS ORGANOS

1. – EL PARLAMENTO Y EL CGPJ

¿Qué es el CGPJ? Es el órgano de gobierno del poder judicial tal y como establece el art. 122.2 CE.

En principio este órgano de gobierno del poder judicial, se desligaría de los otros dos poderes.

Composición del CGPJ

Se prevé en el art. 122.2 CE, donde se establece que el CGPJ estará integrado por 20 miembros que reciben la denominación de vocales, nombrados por el Rey por un periodo de 5 años, y además está integrado por el presidente del TS que lo presidirá. Los 20 vocales de CGPJ eligen al presidente del TS.

Elección de los 20 vocales:

12 de estos miembros serán elegidos de entre jueces y magistrados en activo de la forma que determine la LOPJ.

Los 8 restantes serán elegidos de entre abogados y juristas de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio en su profesión. 4 serán elegidos por el congreso de los diputados por mayoría cualificada de 3/5 y 4 serán elegidos por el Senado por idéntica mayoría cualificada.

Leyes sobre la elección de los 12 vocales:

En un primer momento se aprobó la LOCGPJ de 1980. En esta ley orgánica, estos 12 vocales de procedencia judicial, eran elegidos por los propios jueces y magistrados en activo.

Sin embargo en 1985 se aprobó la LOPJ y ésta cambió la forma de elección de estos 12 vocales de procedencia judicial, y estableció que 6 iban a ser elegidos por el Congreso de los Diputados por mayoría cualificada de 3/5 y 6 por el Senado por idéntica mayoría. Esta reforma se hizo con una clara finalidad política, hacer un CGPJ mucho más progresista.

Por último la reforma a la LOPJ del 2001 plantea, que los jueces y magistrados en activo de todas las categorías judiciales, van a proponer 36 candidatos a las cortes generales (para los 12 puestos a cubrir), el congreso elegirá 6 de esos 36 y con posterioridad el senado elegirá otros 6 de los candidatos restantes (ambos por mayoría cualificada de 3/5).

Competencias del CGPJ

- ◊ Elección del presidente del TS que también lo es del CGPJ.
- ◊ Elección de 2 magistrados del TC.
- ◊ Ascensos, provisión de destinos, traslados y sanciones de jueces y magistrados.

2. – EL PARLAMENTO Y EL TC

El TC se regula en el título IX de la CE, y la composición en el art. 159 CE.

Art. 159 CE: el TC está integrado por 12 magistrados, 2 son elegidos por el gobierno sin ningún procedimiento especial, 2 por el CGPJ con una mayoría cualificada de 3/5 como establece la LOPJ, 4 por el congreso y 4 por el senado (mayoría de 3/5 en ambos casos).

Elección en el congreso y en el senado:

El legislador constituyente al establecer la mayoría cualificada de 3/5 en ambos casos quiere que haya un cierto consenso.

Los reglamentos de las cámaras han establecido un procedimiento donde el consenso es el paso a seguir.

Art. 204 Rgto del Congreso de los Diputados: establece que cada grupo parlamentario, propone tantos candidatos como puestos a cubrir, y después cada grupo expone durante un breve espacio de tiempo los méritos, cualidades de cada candidato. Con posterioridad se celebra una votación y serán elegidos aquellos candidatos que obtengan la mayoría cualificada de 3/5 siendo nombrados por el Rey.

Este procedimiento no se ha cumplido nunca.

En un primer momento se adoptó el sistema de previo consenso. Se reunían los portavoces de los distintos grupos parlamentarios y se consensuaba una lista.

Ahora se utiliza un sistema de cuotas, es decir, la mayoría parlamentaria elige 3 y la oposición 1.

Competencias del TC:

Todo el control de constitucionalidad de las leyes. Art. 162 CE.

3. – EL PARLAMENTO Y EL DEFENSOR DEL PUEBLO

La figura del defensor del pueblo está prevista en el art. 54 CE, que sería una de las garantías institucionales de todos los derechos y libertades previstos en el título I de la CE, y así la CE configura al defensor del pueblo como un alto comisionado de las cortes generales, elegido por estas para la defensa de los derechos del título I, y para llevar a cabo esta tarea presentará un informe anual ante las cortes generales. Se elige por mayoría cualificada de 3/5 en ambas cámaras.

