

La forme de gouvernement en Espagne : fondements normatifs et mise en œuvre pratique

The Form of Government in Spain: Normative Foundations and Practical Implementation

Abdelhamid Adnane

Chercheur en droit constitutionnel

Résumé:

Cet article analyse l'évolution de la forme de gouvernement instaurée par la Constitution espagnole de 1978. À partir d'une approche fondée sur le droit constitutionnel et la doctrine contemporaine, il examine les caractéristiques du parlementarisme espagnol, traditionnellement qualifié de parlementarisme rationalisé, ainsi que les transformations qu'il a connues sous l'effet du système électoral, du système des partis politiques et de la pratique institutionnelle.

L'étude montre que la rationalisation du régime parlementaire, conçue à l'origine pour garantir la stabilité gouvernementale, a progressivement renforcé la position du Président du Gouvernement. Les mécanismes constitutionnels relatifs à l'investiture, à la motion de censure constructive, à la question de confiance, au pouvoir de dissolution des Cortes Generales et à la direction de l'action gouvernementale ont contribué à une concentration croissante du pouvoir exécutif.

L'article met également en évidence l'incidence des listes électorales fermées et bloquées, de la discipline partisane et du rôle prépondérant des groupes parlementaires dans le fonctionnement des institutions. Il souligne enfin que l'affaiblissement progressif des fonctions de contrôle du Parlement et la personnalisation de la vie politique ont favorisé l'émergence d'un parlementarisme fortement présidentialisé, sans remettre en cause la nature parlementaire du régime espagnol.

Mots-clés : Espagne ; Constitution de 1978 ; forme de gouvernement ; parlementarisme rationalisé ; parlementarisme présidentialisé ; Président du Gouvernement ; Cortes Generales ; contrôle parlementaire ; système électoral ; partis politiques ; séparation des pouvoirs ; droit constitutionnel.

Abstract:

This article examines the evolution of the system of government established by the Spanish Constitution of 1978. Drawing on constitutional law and contemporary legal scholarship, it analyses the main features of Spanish parliamentarism, traditionally regarded as a form of rationalised parliamentarism, and explores its transformation under the influence of the electoral system, the party system, and constitutional practice.

The study argues that the rationalisation of the parliamentary system, originally designed to ensure governmental stability, has progressively strengthened the institutional position of the Prime Minister. Constitutional mechanisms governing the investiture procedure, the constructive vote of no confidence, the vote of confidence, the power to dissolve the Cortes Generales, and the direction of governmental policy have all contributed to an increasing concentration of executive power.

The article also highlights the impact of closed and fixed party lists, strong party discipline, and the predominance of parliamentary groups on the functioning of representative institutions. Finally, it demonstrates that the gradual weakening of parliamentary oversight and the growing personalisation of political leadership have fostered the emergence of a highly presidentialised form of parliamentarism, while preserving the fundamentally parliamentary nature of the Spanish constitutional system.

Keywords: Spain; 1978 Constitution; form of government; rationalised parliamentarism; presidentialised parliamentarism; Prime Minister; Cortes Generales; parliamentary oversight; electoral system; political parties; separation of powers; constitutional law.

Introduction

Les relations entre le Gouvernement et les Cortes Generales s'inscrivent dans une forme de gouvernement dont la Constitution fixe les paramètres fondamentaux. Il convient, dès lors, d'en rappeler les principales dispositions. Dès l'abord, force est de constater qu'elles réunissent à la fois les éléments indispensables d'un régime parlementaire et plusieurs traits structurels propres à une forte présidentialisation du pouvoir exécutif.

Les précautions prises par les acteurs politiques ayant conduit la Transition démocratique les ont amenés à concevoir un modèle constitutionnel destiné à renforcer la position du Gouvernement, en lui attribuant un rôle prépondérant dans la conduite des affaires publiques. Corrélativement, l'influence du Parlement s'en trouve limitée, celui-ci étant conçu comme une institution d'appui à l'activité législative et à l'orientation de la politique nationale assumée par le Gouvernement. Il en résulte un Gouvernement stable et un Parlement « aux ailes coupées », « freiné » ou « régulé », encadré par les partis politiques afin d'assurer le degré le plus élevé possible de gouvernabilité.¹

La combinaison d'un système électoral formellement proportionnel, mais produisant d'importants effets majoritaires, et d'un système de partis privilégiant le leadership a joué un rôle déterminant dans l'émergence d'un parlementarisme dont le fonctionnement réel tend à accentuer la dimension présidentielle du Gouvernement. Toutefois, dans le contexte actuel de fragmentation parlementaire, cette évolution appelle certaines nuances : elle renforce parfois le Parlement sur le plan de la représentativité — sans améliorer nécessairement son efficacité fonctionnelle —, tandis qu'elle peut, dans d'autres cas, profiter à l'institution gouvernementale.

I. Les fondements normatifs de la forme parlementaire de gouvernement

La première référence normative est, sans aucun doute, l'article 1.3 de la Constitution, qui qualifie la forme politique de l'État de monarchie parlementaire. Cette monarchie s'inscrit

¹ Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1–48 (p. 3).

dans un État démocratique où il est proclamé que la souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol. Il en résulte que le Roi exerce un rôle essentiellement symbolique, distinct de celui des autres pouvoirs, tout en participant, dans les conditions fixées par la Constitution, à la formation de la relation entre le Parlement et le Gouvernement propre au régime parlementaire, notamment selon les modalités prévues à l'article 99 de la Constitution espagnole.¹

De même, la combinaison des titres III (« Des Cortes Generales ») et IV (« Du Gouvernement et de l'Administration ») dessine la structure de ce régime parlementaire, bien que la Constitution ait choisi de formaliser les relations entre ces deux organes dans son titre V. Ce dernier contient des dispositions régissant certains aspects essentiels de ce régime, notamment la responsabilité politique du Gouvernement et la possibilité d'une dissolution anticipée des Chambres.

Ces trois titres, complétés par d'autres dispositions constitutionnelles, permettent d'identifier un modèle de relations institutionnelles conforme aux principes du parlementarisme rationalisé. Le Gouvernement dépend de la confiance de la Chambre, mais il est protégé contre les coalitions négatives qui, tout en étant capables de lui retirer leur soutien, ne disposent pas d'une majorité susceptible de porter une solution gouvernementale alternative.

Avant d'aller plus loin, il convient de préciser que la Constitution a institué un bicamérisme imparfait. Le Sénat, qui ne participe ni à l'octroi de la confiance ni à la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, apparaît essentiellement comme une chambre de seconde lecture et de réflexion. Son opposition peut être surmontée par le Congrès des députés au moyen d'un vote à la majorité absolue ou, à l'expiration d'un délai de deux mois, à la majorité simple. La seule hypothèse revêtant une véritable importance constitutionnelle et politique dans laquelle le Sénat acquiert une position déterminante est celle prévue à l'article 155 de la Constitution espagnole. Cette disposition autorise le Gouvernement, après approbation à la majorité absolue du Sénat, à adopter les mesures nécessaires pour contraindre une communauté autonome à respecter les obligations qui lui incombent ou pour préserver l'intérêt général.²

Une fois cette précision apportée, il ressort des caractéristiques du régime parlementaire et de la logique des dispositions précitées que les citoyens élisent leurs représentants, lesquels composent les Chambres. Celles-ci exercent, en leur nom, les fonctions que leur confie la Constitution, au premier rang desquelles figurent l'élection du Président du

¹ Elviro Aranda Álvarez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15-94 (p. 18).

² Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1-48 (p. 15).

Gouvernement, son éventuelle révocation ainsi que le contrôle et l'impulsion de l'action gouvernementale.¹ La légitimité démocratique directe du Parlement — plus précisément du Congrès des députés — justifie son intervention tant dans la formation de l'organe gouvernemental, par l'investiture du Président du Gouvernement et l'approbation de son programme, que dans la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement, au moyen d'une motion de censure ou du rejet d'une question de confiance.

Le Tribunal constitutionnel a rappelé qu'un « système de gouvernement de caractère parlementaire, comme il est propre à ces systèmes, repose sur une relation fiduciaire entre l'exécutif et l'assemblée ».² Cette relation de confiance s'articule de la manière suivante : « la relation de confiance s'ouvre avec l'investiture du Président du Gouvernement (art. 99.3 CE), la Constitution prévoyant comme hypothèses de perte de cette confiance (art. 101 CE) l'échec d'une question de confiance (art. 112 CE) ou le succès d'une motion de censure (art. 113 et 114 CE) ».³ Le Tribunal constitutionnel a ultérieurement confirmé cette articulation.⁴

Le Tribunal ajoute que « la motion de censure constitue un instrument essentiel des formes parlementaires de gouvernement, fondées sur l'existence d'une relation de confiance entre le Gouvernement et les Chambres. Elle est le mécanisme par lequel le pouvoir législatif contrôle l'action de l'exécutif et met en jeu sa responsabilité politique, en permettant de constater la disparition de la confiance parlementaire à l'égard du Gouvernement ».⁵

Le régime parlementaire instauré par la Constitution espagnole de 1978 repose, comme il est d'usage dans les systèmes parlementaires, sur la nécessité pour le pouvoir exécutif de bénéficier de la confiance du Congrès des députés, seul détenteur de la légitimité populaire directe. Toutefois, la caractéristique la plus marquante du parlementarisme espagnol réside dans son degré élevé de rationalisation : tant les règles relatives à la formation du Gouvernement que celles concernant son fonctionnement et ses rapports avec le Parlement poursuivent un objectif prioritaire de stabilité institutionnelle et de continuité de l'action publique.⁶ Les exemples des III^e et IV^e Républiques françaises, marquées par une grande instabilité gouvernementale, furent considérés par le constituant espagnol comme des modèles à ne pas reproduire. À l'inverse, l'expérience institutionnelle du général de Gaulle, davantage

¹ Martín M.^a Razquin Lizarraga, 'El control parlamentario del Gobierno en España', *Revista Jurídica de Navarra*, 41 (2006), 113–126 (p. 114).

² Tribunal constitutionnel espagnol, STC 19/2019, 12 février 2019, ECLI:ES:TC:2019:19, FJ 4.

³ Tribunal constitutionnel espagnol, STC 223/2006, 6 juillet 2006, ECLI:ES:TC:2006:223, FJ 5.

⁴ Tribunal constitutionnel espagnol, STC 124/2018, 14 novembre 2018, ECLI:ES:TC:2018:124, FJ 6.

⁵ Tribunal constitutionnel espagnol, STC 124/2018, 14 novembre 2018, ECLI:ES:TC:2018:124, FJ 7.

⁶ Elviro Aranda Álvarez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 18).

par les mécanismes de limitation du pouvoir parlementaire que par la nature même du régime, constitua une source d'inspiration importante.¹

À cette fin, la Constitution met en œuvre diverses techniques destinées à garantir la stabilité gouvernementale. Ainsi, l'article 99.3 de la Constitution s'efforce d'offrir aux partis représentés au Parlement un délai suffisant pour parvenir à un accord permettant l'investiture d'un candidat recueillant la majorité requise.² Dans cette logique, l'exigence initiale d'une majorité absolue lors du premier vote d'investiture est remplacée, en cas d'échec, par celle d'une majorité simple lors d'un second vote. Si cette majorité n'est toujours pas atteinte, de nouvelles propositions peuvent être présentées. À défaut d'investiture dans le délai de deux mois prévu à l'article 99.5 de la Constitution, les Chambres sont automatiquement dissoutes et de nouvelles élections sont convoquées.

De même, la Constitution limite les possibilités de dissolution anticipée des Chambres (articles 115.3 et 116.5 CE), reconnaît au Gouvernement une position privilégiée dans la préparation du budget de l'État et, surtout, institue à l'article 113 une motion de censure constructive, inspirée directement de la Loi fondamentale allemande. Cette institution vise à empêcher les coalitions purement négatives et à garantir que le renversement du Gouvernement s'accompagne nécessairement de la désignation d'une majorité alternative capable de gouverner. Ce mécanisme répond à la volonté d'assurer la continuité des institutions démocratiques ainsi que la stabilité du système partisan.³

Dans la même logique, la Constitution dispose que « les Cortes Generales contrôlent l'action du Gouvernement » (art. 66.2). Le titre V de la Constitution, intitulé « Des relations entre le Gouvernement et les Cortes Generales », s'ouvre d'ailleurs par l'article 108, selon lequel « le Gouvernement répond solidairement de sa gestion politique devant le Congrès des députés ». Cette responsabilité politique découle directement de l'un des principes fondamentaux du constitutionnalisme libéral et démocratique : le contrôle du pouvoir. Dans un système parlementaire aussi fortement rationalisé que celui de l'Espagne, ce contrôle

¹ Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1–48 (p. 3).

² Elviro Aranda Álvarez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 18).

³ Elviro Aranda Álvarez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 32).

apparaît non seulement comme nécessaire, mais comme indispensable.¹ Les règlements des assemblées parlementaires ont développé les instruments de contrôle des Chambres sur le Gouvernement, en prenant principalement pour référence le Règlement du Congrès des députés de 1982. Le Parlement vérifie ainsi que l'exercice du pouvoir politique et administratif par le Gouvernement est conforme à la Constitution, aux lois et, plus largement, au programme présenté devant la Chambre lors de l'investiture.

Les principaux instruments de contrôle sont les questions, les interpellations et les commissions d'enquête, auxquels il convient d'ajouter, bien qu'ils ne relèvent pas directement de cette étude, les mécanismes exercés par certains organes auxiliaires des Cortes Generales, notamment le Défenseur du peuple (*Defensor del Pueblo*) et la Cour des comptes (*Tribunal de Cuentas*). Le Tribunal constitutionnel souligne à cet égard que :

« Outre la question de confiance et la motion de censure, la Constitution prévoit d'autres instruments participant à la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, tels que les questions parlementaires ou les demandes de comparution. La jurisprudence constitutionnelle relative à ces instruments confirme qu'il ne saurait y avoir identité parfaite entre la fonction de contrôle et la relation de confiance, même si ces deux notions demeurent étroitement liées. ».²

Les questions parlementaires constituent un moyen classique de contrôle du Gouvernement et de l'Administration. Selon la nature de la réponse attendue, elles peuvent être écrites, orales en commission ou orales en séance plénière. Les interpellations portent sur des questions de politique générale. Elles dépassent le simple contrôle ponctuel d'un acte gouvernemental et donnent lieu à un débat pouvant déboucher sur l'adoption de propositions de résolution. Un instrument initialement destiné à la surveillance de l'action gouvernementale peut ainsi devenir un moyen d'orientation de cette dernière. S'agissant des commissions d'enquête, leur importance explique que la Constitution leur consacre un article spécifique (art. 76 CE), qui prévoit qu'elles peuvent être créées sur toute question présentant un intérêt public. Ces commissions sont de nature politique ; leurs conclusions ne lient pas les juridictions, mais constituent le jugement politique porté par la Chambre sur les faits examinés.

Il convient également d'évoquer les moyens d'information dont disposent les députés. Les règlements parlementaires leur reconnaissent un droit d'obtenir du Gouvernement les documents, données, rapports et dossiers nécessaires à l'exercice de leurs fonctions de contrôle. À cela s'ajoutent les comparutions des membres du Gouvernement ou des hauts responsables administratifs, également qualifiées de séances d'information. Le Tribunal constitutionnel a expressément intégré ces comparutions dans la fonction de contrôle

¹ Elviro Aranda Álvarez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 70).

² Tribunal constitutionnel espagnol, STC 124/2018, 14 novembre 2018, ECLI:ES:TC:2018:124, FJ 7.

parlementaire dans l'arrêt STC 177/2002.¹ Il a confirmé cette orientation dans l'arrêt STC 208/2003.² Dans le premier de ces arrêts, il affirme notamment que la faculté de demander la comparution d'un membre du Gouvernement appartient au noyau essentiel de la fonction représentative du parlementaire et bénéficie, à ce titre, de la protection offerte par l'article 23 de la Constitution.

Une autre fonction essentielle du Parlement espagnol est la fonction d'impulsion politique. Elle s'exprime notamment à travers le débat sur l'état de la Nation, organisé en principe chaque année à partir de l'année suivant l'investiture du Gouvernement. Ce débat est suivi du dépôt de propositions de résolution qui, lorsqu'elles sont adoptées, invitent le Gouvernement à orienter son action dans un sens déterminé. L'opposition utilise également ces résolutions afin de mettre en évidence les insuffisances ou les carences de l'action gouvernementale.³

La fonction d'orientation politique, traditionnellement désignée dans la doctrine italienne par l'expression *indirizzo politico*, se manifeste également à travers les débats consacrés aux plans, programmes ou projets gouvernementaux, ainsi que par les propositions non législatives (*proposiciones no de ley*). Selon le Tribunal constitutionnel, celles-ci constituent :

« un instrument destiné à mettre en œuvre la fonction d'impulsion politique et de contrôle du Gouvernement, mais également un moyen de provoquer le débat politique et d'obliger les différents groupes parlementaires, ainsi que la Chambre elle-même, à prendre explicitement position sur une question déterminée ».⁴ Cette conception a ensuite été confirmée par la STC 78/2006.⁵

Depuis plusieurs décennies, on observe cependant une dévalorisation progressive du contrôle parlementaire. Selon le professeur Aranda Álvarez, cette évolution ne résulte pas principalement des règles juridiques ni de l'architecture institutionnelle, mais de l'expansion constante du pouvoir des partis politiques au cours de plus de quarante années de démocratie. Ceux-ci ont progressivement cherché à exercer eux-mêmes le contrôle des institutions, au détriment du Parlement.⁶ Dans le même sens, les comparutions gouvernementales et les grands débats en séance plénière n'ont généralement lieu que lorsque les partis soutenant le Gouvernement l'estiment politiquement opportun. Ils peuvent ainsi imposer ou empêcher

¹ Tribunal constitutionnel espagnol, STC 177/2002, 14 octobre 2002, ECLI:ES:TC:2002:177, FJ 5.

² Tribunal constitutionnel espagnol, STC 208/2003, 1er décembre 2003, ECLI:ES:TC:2003:208, FJ 5.

³ Martín M.^a Razquin Lizarraga, 'El control parlamentario del Gobierno en España', *Revista Jurídica de Navarra*, 41 (2006), 113–126 (p. 120).

⁴ Tribunal constitutionnel espagnol, STC 40/2003, 27 février 2003, ECLI:ES:TC:2003:40, FJ 7.

⁵ Tribunal constitutionnel espagnol, STC 78/2006, 13 mars 2006, ECLI:ES:TC:2006:78, FJ 3.

⁶ Elviro Aranda Álvarez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 70).

certaines comparutions, notamment celles du Président du Gouvernement ou des ministres. On constate certes une augmentation du nombre de ces comparutions, particulièrement en séance plénière, mais leur déclenchement dépend largement des équilibres de la majorité parlementaire.¹

Une illustration significative de cette évolution réside dans la multiplication des commissions d'enquête consacrées à l'action de gouvernements antérieurs, phénomène désormais fréquent non seulement en Espagne mais également dans d'autres démocraties parlementaires.² Dans un système parlementaire tel que celui de l'Espagne, où la majorité parlementaire est généralement solidaire du Gouvernement, il apparaît illusoire d'attendre de cette majorité qu'elle exerce un contrôle véritablement exigeant sur l'exécutif. Comme le souligne García-Escudero Márquez,³ la logique majoritaire tend à transformer le contrôle parlementaire en une formalité politique. Dans ce contexte, la célèbre affirmation du professeur Manuel Aragón Reyes conserve toute son actualité :

« C'est la fonction de contrôle qui caractérise véritablement le Parlement. Cette fonction est indissociable d'une conception pluraliste de la représentation parlementaire, de la compréhension du Parlement comme institution et non comme simple organe, ainsi que d'une conception de la démocratie comme démocratie pluraliste ».⁴

II. Les incidences du système électoral et du système des partis politiques sur la forme parlementaire de gouvernement

Dans le cadre des présentes réflexions, il convient tout d'abord de souligner que l'Espagne a résolument opté pour un modèle de démocratie représentative, reléguant au second plan les instruments de démocratie directe, conçus comme des mécanismes

¹ Piedad García-Escudero Márquez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 75).

² Piedad García-Escudero Márquez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 75).

³ Piedad García-Escudero Márquez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 75).

⁴ Manuel Aragón Reyes, 'El control parlamentario como control político', *Revista de Derecho Político*, 23 (1986), 9–40 (p. 9).

exceptionnels et complémentaires. Dans son arrêt STC 119/1995,¹ le Tribunal constitutionnel souligne le caractère exceptionnel de la démocratie directe en affirmant que la participation politique « s'exerce normalement par l'intermédiaire de représentants et ne peut être exercée directement par le peuple qu'à titre exceptionnel ». Ce caractère « extraordinaire », par opposition au mode ordinaire de la représentation politique,² découle directement de la forme parlementaire du gouvernement. Dans la même logique, le Tribunal constitutionnel rappelle que la Constitution espagnole « établit un système de participation politique des citoyens dans lequel les mécanismes de démocratie représentative prévalent sur les formes de participation directe ».³

À l'occasion de la STC 103/2008 relative au recours dirigé contre la loi basque sur les consultations populaires,⁴ le Tribunal a confirmé que le modèle constitutionnel espagnol repose essentiellement sur une démocratie représentative, les mécanismes de démocratie directe ou semi-directe n'ayant qu'une fonction complémentaire. Ceux-ci ne sauraient se substituer à la représentation politique mais doivent, au contraire, contribuer à la renforcer.⁵

Cette précision étant apportée, il convient de rappeler que la forme parlementaire de gouvernement est indissociable du système électoral. Le constituant espagnol a conçu ce dernier afin de concilier deux objectifs : assurer une représentation politique satisfaisante tout en garantissant la stabilité gouvernementale. En pratique, c'est toutefois ce second objectif qui a été privilégié.⁶ L'analyse du système électoral du Sénat n'appelle pas ici de développements particuliers, dès lors qu'il repose sur des listes ouvertes et sur un scrutin majoritaire corrigé qui n'exerce qu'une influence très limitée sur le fonctionnement réel de la forme de gouvernement. En revanche, le système électoral applicable au Congrès des députés, élaboré durant la Transition démocratique, poursuivait un objectif précis : éviter qu'une fragmentation

¹ Tribunal constitutionnel espagnol, STC 119/1995, 17 juillet 1995, ECLI:ES:TC:1995:119, FJ 3.

² Tribunal constitutionnel espagnol, STC 103/2008, 11 septembre 2008, ECLI:ES:TC:2008:103, FJ 2.

³ Tribunal constitutionnel espagnol, STC 76/1994, 14 mars 1994, ECLI:ES:TC:1994:76, FJ 3.

⁴ Tribunal constitutionnel espagnol, STC 103/2008, 11 septembre 2008, ECLI:ES:TC:2008:103, FJ 2.

⁵ Josep Maria Castellà Andreu, 'Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las comunidades autónomas', *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 27 (2012) (p. 81), doi: 10.22201/ij.24484881e.2012.27.6003.

⁶ Elviro Aranda Álvarez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 17).

excessive des forces politiques ne compromette la stabilité de la jeune démocratie espagnole et favoriser, au contraire, la consolidation d'un système partisan stable et cohérent.¹

Pour atteindre cet objectif, le législateur a retenu un système de représentation proportionnelle reposant sur des circonscriptions de petite dimension : les cinquante provinces espagnoles, auxquelles s'ajoutent les villes autonomes de Ceuta et Melilla. La Loi organique sur le régime électoral général (LOREG) prévoit :

- l'attribution d'un minimum de deux députés à chaque province ;
- la répartition des sièges restants proportionnellement à la population ;
- l'application de la méthode D'Hondt pour l'attribution des sièges ;
- un seuil électoral de 3 % des suffrages exprimés dans chaque circonscription,

seuil qui, en pratique, ne produit d'effets que dans les circonscriptions disposant d'un nombre élevé de sièges (articles 162 et 163 LOREG).

À cela s'ajoute une caractéristique essentielle du système espagnol : les citoyens votent pour des listes fermées et bloquées. La Loi organique 6/2002 relative aux partis politiques n'impose aucun mécanisme particulier de sélection des candidats. Les partis disposent donc d'une très large autonomie pour composer leurs listes électorales, sans que les électeurs puissent modifier l'ordre des candidats ni exprimer de préférence individuelle.

La LOREG a fait l'objet de plusieurs réformes importantes. La réforme introduite par la Loi organique 3/2007 a consacré le principe d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les candidatures électorales, en imposant une proportion comprise entre 40 % et 60 % pour chacun des deux sexes (article 44 bis).

La réforme de 2011 (Loi organique 2/2011) a, quant à elle, renforcé les conditions d'accès à la compétition électorale. Les partis et coalitions ne disposant d'aucune représentation parlementaire sont désormais tenus de recueillir les signatures d'au moins 0,1 % des électeurs de chaque circonscription afin de pouvoir présenter une candidature aux élections générales (article 169.3 LOREG). Cette dernière modification constitue une restriction supplémentaire à l'accès au processus électoral et limite, dans une certaine mesure, le pluralisme politique.

L'interaction entre la formule électorale, le nombre de sièges attribués à chaque circonscription et la taille relativement réduite du Congrès des députés — qui ne compte que 350 membres — produit, malgré l'adoption d'un mode de scrutin proportionnel, une répartition sensiblement disproportionnée des sièges. Cette configuration favorise les grands partis et accroît la probabilité qu'une formation obtienne une majorité parlementaire artificielle à partir d'une avance électorale relativement limitée.² Dans ces conditions, il n'est

¹ Mayte Salvador Crespo, 'Sistema electoral, sistema de partidos y formación del Gobierno en España. Situación actual', *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, 1 (2020) (p. 7), doi: 10.6092/2421-0528/6711.

² Miguel Ángel Presno Linera, 'Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104 (2015), 13-48 (p. 37), doi: 10.18042/cepc/redc.104.01.

pas excessif d'affirmer que la LOREG institue, pour l'élection du Congrès des députés, un système formellement proportionnel dont les effets sont fortement majoritaires. Comparé aux autres démocraties européennes, le Congrès espagnol se caractérise par un nombre relativement faible de députés. Selon Crespo,¹ cette caractéristique influe directement sur le rapport entre le nombre de représentants et celui des électeurs. La répartition des 350 sièges entre 52 circonscriptions conduit à une moyenne d'environ 6,7 sièges par circonscription, ce qui réduit considérablement le degré réel de proportionnalité.²

Une autre singularité du système espagnol réside dans la forte variation du nombre de sièges à pourvoir selon les circonscriptions, lesquelles en attribuent entre un et trente-six. Cette hétérogénéité conduit, en pratique, à l'existence de trois sous-systèmes électoraux :

- un système essentiellement majoritaire, dans les circonscriptions attribuant de un à cinq sièges ;
- un système véritablement proportionnel, dans les circonscriptions attribuant dix sièges ou davantage ;
- un système intermédiaire, correspondant aux circonscriptions de six à neuf sièges, dont les effets oscillent entre les deux modèles précédents.

Une autre caractéristique, qui fait l'objet de nombreuses critiques doctrinales, tient à la différence de valeur du suffrage selon les provinces. Conformément à l'article 68.2 de la Constitution, la LOREG applique un double critère de répartition : chaque province reçoit d'abord deux sièges garantis, les sièges restants étant ensuite distribués en fonction de la population. Ce mécanisme entraîne d'importants déséquilibres dans la valeur effective du vote. Les provinces les moins peuplées sont ainsi surreprésentées, tandis que les provinces les plus peuplées sont sous-représentées. Cette surreprésentation permet à un parti politique d'obtenir une majorité absolue au Congrès (176 sièges sur 350) alors même qu'il n'aurait recueilli qu'environ 33 % des suffrages exprimés au niveau national.

Les exemples traditionnellement cités illustrent clairement cette inégalité. Dans la province de Teruel, environ 36 500 électeurs suffisent pour élire un député, tandis que, dans la province de Madrid, près de 137 000 électeurs sont nécessaires pour obtenir le même résultat. En conséquence, le vote d'un électeur de Teruel possède, du point de vue de la représentation parlementaire, une valeur presque quatre fois supérieure à celle du vote d'un électeur madrilène.

La méthode D'Hondt, prévue à l'article 163 de la LOREG, constitue un autre facteur essentiel expliquant les distorsions observées entre le nombre de voix obtenues et le nombre de sièges attribués. Cette méthode présente l'avantage d'être simple à appliquer et demeure

¹ Mayte Salvador Crespo, 'Sistema electoral, sistema de partidos y formación del Gobierno en España. Situación actual', *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, 1 (2020) (p. 7), doi: 10.6092/2421-0528/6711.

² Mayte Salvador Crespo, 'Sistema electoral, sistema de partidos y formación del Gobierno en España. Situación actual', *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, 1 (2020) (p. 8), doi: 10.6092/2421-0528/6711.

largement utilisée dans les États ayant adopté des systèmes proportionnels. Cependant, elle produit également un effet bien connu : elle avantage les grandes formations politiques au détriment des petites, surtout lorsque ces dernières présentent des candidatures sur l'ensemble du territoire national. L'intensité de cette distorsion dépend naturellement de la taille de la circonscription : plus celle-ci est réduite, plus les effets majoritaires de la méthode D'Hondt sont importants.

Les données disponibles montrent d'ailleurs que le degré de disproportion électorale observé en Espagne est comparable à celui de plusieurs États recourant à des variantes de scrutin majoritaire. La combinaison de la méthode D'Hondt, de petites circonscriptions et de la concentration des suffrages en faveur des deux principaux partis a contribué à accentuer cette disproportion.¹

Afin de préserver la constitutionnalité de certains aspects du système électoral, le Tribunal constitutionnel a considéré, dans son arrêt STC 75/1985,² que les seuils électoraux poursuivent un objectif légitime consistant à assurer que :

« la représentation parlementaire ne soit pas excessivement fragmentée et qu'elle demeure confiée à des formations politiques présentant une importance suffisante. »

Le Tribunal ajoute que le processus électoral ne constitue pas uniquement un instrument destiné à garantir les droits individuels consacrés par l'article 23 de la Constitution. Il représente également un mécanisme permettant aux institutions démocratiques de fonctionner efficacement et de disposer de centres de décision capables d'assurer une orientation politique stable de l'État. L'expérience historique espagnole ainsi que celle d'autres démocraties parlementaires démontrent, selon le Tribunal, que l'atomisation excessive de la représentation politique peut compromettre le bon fonctionnement des institutions. Il est donc légitime que le législateur cherche à concilier le pluralisme politique, consacré par l'article 1.1 de la Constitution, avec l'exigence d'efficacité des pouvoirs publics.

Le Conseil d'État espagnol a toutefois porté, dans son rapport de 2009, une appréciation plus nuancée. Il estimait que le système électoral du Congrès des députés présentait plusieurs aspects susceptibles d'être améliorés afin de renforcer l'égalité entre les électeurs et entre les partis politiques, tout en revalorisant la participation des citoyens au choix de leurs représentants. Une telle réforme contribuerait également à rapprocher le système espagnol des solutions retenues par la grande majorité des États européens. Il est certes exact que le législateur espagnol n'a jamais institué explicitement une prime majoritaire, à l'instar de ce que prévoient certains autres systèmes électoraux. Toutefois, il a

¹ Josep Maria Castellà Andreu, 'Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las comunidades autónomas', *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 27 (2012) (p. 82), doi: 10.22201/ijj.24484881e.2012.27.6003.

² Tribunal constitutionnel espagnol, STC 75/1985, 21 juin 1985, ECLI:ES:TC:1985:75, FJ 5.

instauré, selon Presno Linera,¹ une prime majoritaire implicite, qui se manifeste par l'écart persistant entre le pourcentage de voix obtenues et le nombre de sièges effectivement attribués.

La forme parlementaire de gouvernement précédemment décrite doit également être interprétée à la lumière du régime constitutionnel des partis politiques. Conformément à l'article 6 de la Constitution espagnole, les partis politiques « concourent à la formation et à l'expression de la volonté populaire et constituent un instrument fondamental de la participation politique ». Cette disposition garantit une grande liberté de création des partis et consacre un modèle de démocratie ouverte, dépourvu de limitations fondées sur l'idéologie des formations politiques.² La reconnaissance constitutionnelle des partis se concentre expressément sur leur rôle dans la formation et la manifestation de la volonté populaire, ainsi que sur leur qualité d'instrument fondamental de la participation politique. Il s'agit là d'une référence directe à leur fonction dans le processus électoral, lequel constitue la modalité normale — et pratiquement exclusive — d'expression de la souveraineté populaire.

À l'issue de la Transition démocratique, se sont consolidés les partis les mieux préparés à gérer le changement politique : ceux qui avaient réussi à mettre en place des structures internes solides, fondées sur une bureaucratie bien organisée, une hiérarchie clairement définie, des directions fortement personnalisées et des ressources financières suffisantes pour assurer une implantation efficace sur l'ensemble du territoire.³ Les partis politiques disposent d'une très large autonomie pour désigner leurs candidats et établir les listes électorales destinées au Congrès des députés, sans que les citoyens puissent intervenir dans cette sélection. Ils ont ainsi progressivement acquis un contrôle quasi exclusif des mécanismes juridiques reliant la société civile à l'organisation de l'État, marginalisant toute forme de participation extérieure au système partisan. Cette évolution réduit à la fois les possibilités d'expression directe de la société et l'existence de mécanismes susceptibles de

¹ Miguel Ángel Presno Linera, 'Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104 (2015), 13–48 (p. 44), doi: 10.18042/cepc/redc.104.01.

² Josep Maria Castellà Andreu, 'Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las comunidades autónomas', *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 27 (2012) (p. 78), doi: 10.22201/ijj.24484881e.2012.27.6003.

³ Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1–48 (p. 3).

vérifier la représentativité effective des partis en tant qu'instruments de participation politique.¹

Le système des listes fermées et bloquées confie entièrement aux organes dirigeants des partis la composition et l'ordre des candidatures, sauf lorsque les statuts internes prévoient l'organisation d'élections primaires. Jusqu'à présent, cette configuration institutionnelle a favorisé une discipline partisane particulièrement rigoureuse.² Dans ces conditions, les élections générales se sont progressivement transformées en une sorte d'élection de grands électeurs, perçue principalement comme une étape préalable à la formation du Gouvernement. Cette conception du processus électoral, largement encouragée par les partis eux-mêmes, a ravivé le débat doctrinal relatif au mandat représentatif, lequel constitue, à l'instar de l'institution du *supplicatorio* (autorisation parlementaire préalable à certaines poursuites pénales contre un parlementaire), un exemple emblématique du décalage existant entre les institutions classiques du droit parlementaire et la réalité contemporaine de l'État des partis.³

Les conditions politiques issues de la Transition et le mode d'organisation interne des partis ont conduit à l'instauration d'un parlementarisme dominé par les partis politiques. La forte cohésion interne qui caractérise ces derniers s'est naturellement prolongée au sein des groupes parlementaires. Bien que la Constitution espagnole demeure fidèle, sur le plan théorique, à la conception libérale du mandat représentatif, en reconnaissant que le siège parlementaire appartient individuellement au député, la réalité institutionnelle est sensiblement différente.

En pratique, ce ne sont pas les députés ou les sénateurs pris isolément qui exercent les fonctions parlementaires, mais les groupes parlementaires. La Constitution renforce d'ailleurs cette logique en faisant des groupes la traduction institutionnelle des partis politiques ayant obtenu une représentation parlementaire. Autrement dit, la Constitution espagnole consacre juridiquement la partisanisation des fonctions parlementaires, tandis que les règlements des assemblées consolident davantage encore la position dominante des partis dans l'organisation de la vie parlementaire et dans l'exercice des fonctions des Cortes Generales. La logique profonde du parlementarisme espagnol est donc celle d'un parlementarisme de partis, pleinement cohérent avec un système démocratique où les partis occupent une place centrale

¹ Miguel Ángel Presno Linera, 'Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104 (2015), 13-48 (p. 25), doi: 10.18042/cepc/redc.104.01.

² Miguel Ángel Presno Linera, 'Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104 (2015), 13-48 (p. 26), doi: 10.18042/cepc/redc.104.01.

³ Juan Luis Requejo Pagés, 'Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24.70 (2004), 73-90 (p. 79).

dans le fonctionnement des institutions.¹ À cet égard, l'observation suivante de Paniagua Soto apparaît particulièrement pertinente :

« Le secret de l'efficacité de la démocratie espagnole et du modèle parlementaire instauré par la Constitution de 1978 réside dans la cohésion des partis politiques, dans leur capacité de surmonter les crises ainsi que dans la discipline particulièrement solide des parlementaires au sein de leurs groupes respectifs. La clé de cette efficacité tient au pouvoir reconnu aux partis de déterminer la composition des listes électorales, lesquelles sont fermées et bloquées pour le Congrès des députés et ouvertes, avec vote préférentiel, pour le Sénat. ».²

Cette analyse met en évidence que la stabilité du système institutionnel espagnol repose moins sur l'autonomie individuelle des parlementaires que sur la cohésion organisationnelle des partis politiques, lesquels constituent le véritable moteur du fonctionnement parlementaire. La prééminence des partis politiques ne se manifeste pas uniquement lors des élections ou dans l'organisation interne des Chambres ; elle apparaît également avec une intensité particulière au cours de la procédure d'investiture du Président du Gouvernement.

En théorie, la Constitution attribue au Roi un rôle dans cette procédure. Conformément à l'article 99 de la Constitution espagnole, après chaque renouvellement du Congrès des députés, ou dans les autres cas prévus par la Constitution, le Roi consulte les représentants désignés par les groupes politiques ayant obtenu une représentation parlementaire avant de proposer un candidat à la présidence du Gouvernement. Toutefois, la pratique constitutionnelle a progressivement réduit cette intervention royale à une fonction essentiellement arbitrale et formelle. Le chef de l'État ne dispose d'aucune marge d'appréciation politique autonome : il propose le candidat qui est objectivement en mesure d'obtenir la confiance du Congrès des députés. En réalité, ce sont les partis politiques qui déterminent, au moyen des négociations parlementaires, l'identité du futur Président du Gouvernement. Les consultations royales ne font qu'officialiser un accord politique préalablement élaboré entre les formations représentées au Parlement. Cette évolution confirme que, dans le système espagnol, la formation du Gouvernement dépend bien davantage des rapports de force entre les partis que de l'intervention des organes constitutionnels appelés à participer formellement à la procédure.

Lorsqu'aucun parti ne dispose d'une majorité absolue, les négociations entre les formations politiques acquièrent une importance décisive. Les accords d'investiture deviennent alors le véritable fondement politique de la législature, puisqu'ils déterminent non seulement l'élection du Président, mais également la stabilité future du Gouvernement.

¹ Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1-48 (p. 10).

² Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1-48 (p. 7).

Depuis les élections générales de 2015, la fragmentation du système partisan a profondément modifié le fonctionnement du parlementarisme espagnol. Le modèle traditionnel du bipartisme imparfait a cédé la place à un système multipartite exigeant des pactes de coalition ou des accords parlementaires complexes. Cette transformation n'a cependant pas affaibli le rôle des partis ; elle l'a, au contraire, renforcé.

Les décisions essentielles ne sont plus prises exclusivement au sein des institutions parlementaires, mais également dans les organes dirigeants des partis, où se négocient les accords de gouvernement, les compromis législatifs ainsi que les conditions du soutien parlementaire. Le Parlement devient ainsi, dans une large mesure, le lieu de ratification d'accords politiques élaborés en dehors de lui.

Comme le souligne Requejo Pagés, le véritable clivage politique ne passe plus entre le Gouvernement et les Cortes Generales, conformément au schéma classique du parlementarisme, mais entre la majorité qui soutient le Gouvernement et les minorités parlementaires. Il en résulte une profonde transformation de la logique institutionnelle. Le Parlement cesse progressivement d'être un contre-pouvoir autonome pour devenir l'expression institutionnelle de la majorité gouvernementale. Dans ce contexte, la discipline de vote acquiert une importance décisive. Les députés appartenant à la majorité soutiennent presque systématiquement les initiatives gouvernementales, tandis que les groupes de l'opposition utilisent les instruments parlementaires principalement comme moyens de contrôle politique ou de visibilité médiatique.

L'évolution récente confirme ainsi que le parlementarisme espagnol est devenu un parlementarisme de partis, dans lequel les organisations partisans constituent le véritable centre de décision politique. Cette réalité permet d'expliquer pourquoi une grande partie de la doctrine considère que la pratique constitutionnelle espagnole s'éloigne progressivement du modèle classique du gouvernement parlementaire pour se rapprocher d'un système caractérisé par une forte présidentialisation de l'exécutif, phénomène qui sera précisément analysé dans la section suivante.

L'analyse du système électoral et de l'organisation des partis politiques met clairement en évidence que la Constitution de 1978 n'a pas seulement instauré un régime parlementaire rationalisé. Elle a également favorisé l'émergence d'un système dans lequel la stabilité gouvernementale, la discipline partisane et le leadership politique du Président du Gouvernement occupent une place prépondérante. Ces éléments expliquent que de nombreux auteurs qualifient aujourd'hui la forme de gouvernement espagnole de parlementarisme à forte tendance présidentieliste (*parlementarisme présidentialisé*), voire de parlementarisme de type présidentiel, sans pour autant remettre en cause sa nature fondamentalement parlementaire. C'est précisément à cette dynamique de présidentialisation qu'est consacrée la section III.

III. Les éléments de présidentialisation de la forme de gouvernement

Au-delà des traits caractéristiques du parlementarisme rationalisé, la Constitution espagnole de 1978 comporte également un ensemble de dispositions qui renforcent notablement la place institutionnelle du Président du Gouvernement, au point que la doctrine

évoque fréquemment un parlementarisme présidentialisé, ou parlementarisme à dominante présidentielle. Cette évolution ne résulte pas uniquement de la pratique politique. Elle trouve son fondement dans le texte constitutionnel lui-même, qui confère au Président une place prééminente au sein du pouvoir exécutif. Ainsi, la place centrale de sa fonction ne dépend pas seulement de la personnalité du titulaire de la charge ni de la composition du Gouvernement, mais découle directement de l'architecture institutionnelle voulue par le constituant.¹

La physionomie constitutionnelle du Gouvernement apparaît dès l'ouverture du titre IV de la Constitution. L'article 97 dispose en effet : « Le Gouvernement dirige la politique intérieure et extérieure, l'administration civile et militaire ainsi que la défense de l'État. » Dès cette disposition introductive, le Gouvernement se voit reconnaître une fonction de direction politique qui dépasse largement une conception purement exécutive de son rôle. Il ne se limite pas à appliquer les lois adoptées par le Parlement ; il exerce une véritable mission d'orientation et de conduite de la politique nationale, qui ne trouve d'équivalent dans aucun autre organe constitutionnel.² Dans cette perspective, la Constitution de 1978 établit les bases d'une présidence du Gouvernement particulièrement forte, en concentrant autour de la personne du Président les moments décisifs du fonctionnement institutionnel.³

Le premier élément illustrant cette présidentialisation réside dans la procédure d'investiture. Le Congrès des députés n'accorde pas sa confiance au Gouvernement dans son ensemble, mais exclusivement au Président du Gouvernement. Celui-ci est l'unique bénéficiaire du vote d'investiture prévu à l'article 99 de la Constitution. Afin de faciliter la formation du Gouvernement, la Constitution autorise qu'après un premier vote infructueux à la majorité absolue, le candidat puisse être investi à la majorité simple lors d'un second vote.

Au cours du débat d'investiture, le candidat présente son propre programme de gouvernement. Cette circonstance revêt une importance particulière. Le programme débattu devant le Parlement est celui du futur Président ; il ne s'agit pas d'un programme élaboré collectivement par un cabinet déjà constitué. Le débat parlementaire contribue ainsi à renforcer le leadership politique dont le candidat bénéficie déjà à la tête de son parti, tout en consolidant la légitimité démocratique acquise au cours de la campagne électorale.

Une fois investi, le Président dispose d'une très large liberté pour former son Gouvernement. Il choisit les ministres, détermine la structure des départements ministériels,

¹ Elviro Aranda Álvarez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 46).

² Luis María López Guerra, 'Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8.23 (1988), 71–98 (p. 91).

³ Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1–48 (p. 26).

répartit les compétences entre eux et procède librement aux remaniements gouvernementaux, sous la seule réserve des limites fixées par la Constitution et par la Loi du Gouvernement. Les ministres ne disposent donc d'aucune autonomie politique comparable à celle du Président. Ils tirent leur légitimité exclusivement de leur nomination par celui-ci et demeurent en fonctions aussi longtemps qu'il décide de les maintenir au Gouvernement. À partir de l'investiture, les relations entre le Parlement et le Gouvernement se concentrent essentiellement autour de la personne du Président. C'est lui qui fixe les orientations politiques générales de l'exécutif, coordonne l'action ministérielle et représente le Gouvernement dans ses rapports avec les autres institutions constitutionnelles.¹

La Constitution renforce encore la position du Président en instituant, à l'article 113, la motion de censure constructive. Contrairement aux systèmes parlementaires classiques, le Congrès des députés ne peut renverser le Gouvernement qu'à la condition de proposer simultanément un nouveau candidat à la Présidence du Gouvernement. Inspiré de la Loi fondamentale de Bonn, ce mécanisme poursuit un double objectif. D'une part, il empêche la formation de coalitions parlementaires uniquement unies par leur opposition au Gouvernement en place. D'autre part, il oblige les forces politiques à présenter une alternative gouvernementale crédible, disposant d'un programme commun et d'une majorité parlementaire susceptible de gouverner immédiatement. La motion de censure constructive ne constitue donc pas seulement un instrument de contrôle politique ; elle est également un mécanisme de stabilité gouvernementale.

En protégeant directement la fonction présidentielle, elle protège simultanément l'ensemble du Gouvernement. C'est pourquoi la Constitution espagnole ne prévoit aucune responsabilité politique individuelle des ministres devant le Parlement. La responsabilité est exclusivement solidaire. Conformément à l'article 108 de la Constitution, le Gouvernement répond collectivement de son action devant le Congrès des députés. Cette solidarité gouvernementale renforce encore la position du Président, véritable centre de gravité politique de l'exécutif.

La position prééminente du Président du Gouvernement se manifeste également à travers deux instruments constitutionnels essentiels : la question de confiance et le pouvoir de dissolution des Cortes Generales. Conformément à l'article 112 de la Constitution espagnole, le Président du Gouvernement, après délibération du Conseil des ministres, peut soumettre au Congrès des députés une question de confiance portant sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Il convient de souligner que cette initiative appartient exclusivement au Président. Ni le Gouvernement en tant qu'organe collégial, ni les ministres individuellement, ni le Parlement ne disposent du pouvoir de déclencher cette procédure. La question de confiance constitue un instrument destiné à consolider la stabilité gouvernementale. Son utilisation relève de l'appréciation politique du Président, qui peut y recourir afin de vérifier la solidité de la majorité parlementaire qui le soutient, de restaurer la

¹ Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1-48 (p. 27).

cohésion de son groupe parlementaire ou encore de renforcer la discipline des partis composant la coalition gouvernementale. Elle peut également être utilisée comme un moyen de pression politique. La perspective d'un échec susceptible de conduire à une crise gouvernementale incite fréquemment les formations soutenant l'exécutif à maintenir leur appui au Président.¹

À cette prérogative s'ajoute celle prévue par l'article 115 de la Constitution espagnole. Après délibération du Conseil des ministres, le Président du Gouvernement peut proposer au Roi la dissolution du Congrès des députés, du Sénat ou des deux Chambres simultanément. Bien que la dissolution soit formellement prononcée par le Roi, la décision appartient, en réalité, au Président du Gouvernement. Celui-ci dispose ainsi d'un important instrument stratégique, puisqu'il peut choisir le moment qu'il estime le plus favorable pour convoquer des élections générales, notamment au cours de la dernière année de la législature. Cette faculté renforce considérablement sa position à l'égard tant de sa majorité parlementaire que de l'opposition. La simple possibilité d'une dissolution anticipée constitue souvent un facteur de discipline politique, en particulier lorsque les partis soutenant le Gouvernement craignent de perdre leur représentation lors d'élections anticipées. La Constitution encadre néanmoins cette prérogative afin d'éviter tout usage abusif. Ainsi, la dissolution ne peut être décidée lorsqu'une motion de censure est en cours d'examen ou pendant les situations exceptionnelles prévues à l'article 116 de la Constitution (état d'alerte, d'exception ou de siège).

Au-delà de la direction politique du Gouvernement, la Constitution reconnaît au Président deux compétences particulièrement significatives qui lui sont attribuées à titre personnel. En premier lieu, conformément à l'article 162.1 a) de la Constitution, il est habilité à introduire un recours d'inconstitutionnalité devant le Tribunal constitutionnel. Cette compétence témoigne de la place institutionnelle occupée par le Président dans la défense de l'ordre constitutionnel. En second lieu, l'article 92.2 de la Constitution lui confère l'initiative de proposer au Roi la convocation d'un référendum consultatif portant sur des décisions politiques d'une importance particulière. L'exercice de cette compétence nécessite l'autorisation préalable du Congrès des députés. Toutefois, l'initiative appartient exclusivement au Président du Gouvernement, ce qui confirme une nouvelle fois son rôle central dans la détermination des grandes orientations de la politique nationale.²

La présidentialisation observée dans le texte constitutionnel trouve son prolongement naturel dans la pratique politique contemporaine. Les partis politiques organisent de plus en plus leur stratégie autour de la personnalité de leur dirigeant. L'identification des électeurs repose davantage sur l'image du leader que sur les programmes politiques ou les projets

¹ Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1-48 (p. 27).

² Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1-48 (p. 29).

idéologiques. Cette évolution apparaît avec une particulière évidence lors des campagnes électorales. Les médias accordent une place prépondérante aux candidats à la présidence du Gouvernement, tandis que les propositions programmatiques occupent une place secondaire. La personnalisation du débat politique devient ainsi l'un des traits dominants de la compétition électorale.

Jusqu'en 2015, ce phénomène semblait caractéristique du système bipartite espagnol. Cependant, l'apparition des « nouveaux partis » n'a nullement remis en cause cette dynamique. Bien qu'ils soient issus de plateformes citoyennes, de mouvements sociaux ou de structures organisationnelles plus ouvertes, ces nouveaux partis ont rapidement adopté les mêmes schémas que les formations traditionnelles. Eux aussi ont construit leur identité autour d'un leader fortement personnalisé, reproduisant ainsi les mécanismes classiques de la présidentialisation de la vie politique. Cette évolution démontre que la personnalisation du pouvoir ne constitue plus une simple conséquence du bipartisme, mais une caractéristique structurelle du fonctionnement contemporain du système politique espagnol.

La présidentialisation de la forme de gouvernement ne se manifeste pas uniquement dans les rapports entre le Président du Gouvernement et le Parlement. Elle apparaît également dans le processus d'élaboration de la loi, où le Gouvernement occupe une place nettement prééminente. Les données disponibles montrent que l'initiative législative est, dans la pratique, exercée presque exclusivement par le Gouvernement. Les projets de loi (*proyectos de ley*) bénéficient d'un traitement procédural privilégié : une fois qualifiés par le Bureau du Congrès des députés, ils sont automatiquement renvoyés devant la commission compétente, où débute immédiatement leur examen. En revanche, les propositions de loi émanant des groupes parlementaires ou d'autres titulaires de l'initiative législative doivent, au préalable, être soumises à une procédure de prise en considération (*toma en consideración*) en séance plénière. Ce n'est qu'après un vote favorable qu'elles peuvent suivre la procédure législative ordinaire.

Ce mécanisme permet à la majorité parlementaire de préserver l'agenda législatif du Gouvernement et de garantir la priorité des initiatives correspondant au programme du Président du Gouvernement. La confiance parlementaire dont bénéficie ce dernier se traduit ainsi par une position privilégiée dans la production normative. Le Président et son Gouvernement disposent, en conséquence, d'une position hégémonique dans l'élaboration de la loi.¹

Cette position dominante est renforcée par plusieurs mécanismes prévus dans les règlements des deux Chambres. Traditionnellement, le groupe parlementaire soutenant le Gouvernement exerce la présidence des assemblées et dispose, grâce à la répartition proportionnelle des postes de direction, d'une influence déterminante sur leur fonctionnement interne. Le Gouvernement participe également aux réunions de la Conférence des présidents

¹ Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1-48 (p. 20).

de groupe (*Junta de Portavoces*), organe dans lequel sont fixés le calendrier législatif ainsi que les principales orientations de l'activité parlementaire.

En outre, le Gouvernement conserve jusqu'au terme de la procédure le droit de retirer un projet de loi, que celui-ci soit examiné au Congrès des députés ou au Sénat. Cette faculté lui permet d'éviter qu'un texte ne soit substantiellement modifié au point de s'éloigner des objectifs de son programme politique. Le Gouvernement peut également s'opposer à toute proposition d'amendement entraînant une augmentation des dépenses publiques ou une diminution des recettes budgétaires, afin de préserver les équilibres définis dans la loi de finances. Enfin, il lui est possible de demander que certains projets soient examinés selon la procédure d'urgence, réduisant ainsi les délais de discussion et d'adoption de ses initiatives législatives.¹

Dans cette perspective, il serait inexact d'affirmer que la fonction législative appartient exclusivement aux Cortes Generales. La Constitution reconnaît également au Gouvernement une véritable capacité normative. D'une part, celui-ci peut adopter des décrets législatifs (*decretos legislativos*) lorsqu'il agit sur habilitation des Cortes Generales. D'autre part, il peut édicter directement des décrets-lois (*decretos-leyes*) en cas de nécessité extraordinaire et urgente, sous réserve de leur ratification ultérieure par le Congrès des députés. En pratique, les décrets-lois sont presque toujours validés par la majorité parlementaire soutenant le Gouvernement. La doctrine en déduit que la véritable fonction législative est exercée par un organe complexe composé du Gouvernement et de sa majorité parlementaire, lequel assure, en réalité, la direction politique de l'État.²

La minorité parlementaire ne participe au processus normatif que de manière limitée, principalement au moyen d'amendements acceptés par la majorité ou par le recours au Tribunal constitutionnel, qualifié par une partie de la doctrine de « législateur négatif », afin de prolonger sur le terrain juridictionnel le débat politique engagé au Parlement. Cette évolution institutionnelle a placé le Gouvernement au centre de l'ensemble du système politique espagnol. Selon Requejo Pagés, cette centralité est devenue si marquée qu'elle conduit parfois à une confusion entre le Gouvernement et l'État lui-même. Le Gouvernement apparaît désormais comme le dépositaire privilégié de la défense de l'intérêt général, bénéficiant d'une déférence institutionnelle qui rappelle, sous certains aspects, celle que les anciennes Lois fondamentales réservaient au Chef de l'État.³

Si les Cortes Generales demeurent compétentes pour adopter la loi de finances, leur pouvoir d'amendement est fortement limité, tandis que les délais de la procédure budgétaire

¹ Juan Luis Paniagua Soto, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1-48 (p. 21).

² Juan Luis Requejo Pagés, 'Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24.70 (2004), 73-90 (p. 83).

³ Juan Luis Requejo Pagés, 'Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24.70 (2004), 73-90 (p. 77).

sont organisés de manière à favoriser son adoption. En cas d'échec, le Gouvernement conserve la possibilité de proroger automatiquement le budget précédent, ce qui lui permet d'assurer la continuité de son action. Ainsi, même en l'absence de majorité budgétaire, l'exécutif dispose d'instruments lui permettant de préserver une stabilité institutionnelle que ne connaissent pas nécessairement d'autres régimes parlementaires.¹

La légitimité du Gouvernement ne procède plus uniquement de la confiance parlementaire. Elle est également renforcée par plusieurs mécanismes institutionnels. Le premier résulte du système électoral lui-même, qui conduit les élections législatives à être perçues comme une désignation indirecte du chef de l'exécutif. Dans la pratique, la victoire d'un parti politique implique généralement l'accession de son dirigeant à la Présidence du Gouvernement.

Le second tient au recours possible au référendum consultatif, prévu par l'article 92 de la Constitution. Comme l'observe Luis López Guerra, ce mécanisme permet au Gouvernement d'établir une relation directe avec le corps électoral, sans passer exclusivement par l'intermédiaire du Parlement. Le référendum porte certes sur une décision politique déterminée, mais il constitue également un jugement porté par les citoyens sur la politique générale du Gouvernement lui-même.²

L'ensemble de ces éléments confirme que, malgré le maintien des structures classiques du régime parlementaire, la pratique constitutionnelle espagnole confère au Président du Gouvernement une position de prééminence qui dépasse largement celle traditionnellement reconnue au chef de l'exécutif dans les régimes parlementaires européens. La combinaison d'un parlementarisme rationalisé, d'un système électoral favorisant la stabilité, d'une forte discipline partisane et d'une concentration des pouvoirs politiques autour du Président explique que la doctrine qualifie aujourd'hui la forme de gouvernement espagnole de parlementarisme fortement présidentialisé.

Réflexions finales

Nous partageons l'analyse du professeur Requejo, selon laquelle les Cortes Generales n'ont pas pleinement assumé la fonction de contre-pouvoir que la théorie constitutionnelle assigne au Parlement. Par le jeu des partis politiques, l'institution parlementaire se trouve étroitement liée au Gouvernement issu de sa majorité. Loin de constituer un pouvoir autonome, le Parlement se trouve ainsi dominé par le pouvoir qu'il est pourtant censé contrôler. Dès lors, la ligne de partage du contrôle politique ne passe plus entre le

¹ Martín M.^a Razquin Lizarraga, 'El control parlamentario del Gobierno en España', *Revista Jurídica de Navarra*, 41 (2006), 113–126 (p. 116).

² Luis María López Guerra, 'Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8.23 (1988), 71–98 (p. 91).

Gouvernement et les Cortes Generales, mais entre la majorité qui soutient le Gouvernement et les minorités parlementaires.¹

Il en résulte un Parlement aux capacités d'action sensiblement réduites, qui tend à devenir davantage un espace de confrontation rhétorique qu'un véritable centre de décision politique. Cette situation s'est encore accentuée, du point de vue fonctionnel, avec la fragmentation parlementaire désormais consolidée, amorcée de manière significative au Congrès des députés à partir de 2015 dans le contexte de la « nouvelle politique ». Si cette évolution peut être considérée comme bénéfique au regard du pluralisme démocratique, en ce qu'elle est inhérente à l'État des partis et favorise une représentation plus fidèle de la diversité politique, elle ne constitue nullement une garantie de stabilité dans l'exercice du pouvoir gouvernemental.²

La perte de centralité du Parlement qui résulte de cette évolution est également manifeste. La place des Chambres dans l'architecture constitutionnelle de la séparation des pouvoirs s'est progressivement affaiblie, phénomène devenu particulièrement visible lors des crises récentes — qu'il s'agisse de la pandémie ou des conflits internationaux — survenues après la fragmentation parlementaire évoquée ci-dessus.³ Paradoxalement, alors que l'effondrement du bipartisme et son évolution vers un multipartisme imparfait⁴ semblaient devoir conduire à des gouvernements plus faibles, cette transformation a, en réalité, davantage encore marginalisé le Parlement, pourtant appelé à occuper une place centrale au sein d'un régime parlementaire.

Cette évolution se manifeste notamment par un ralentissement du processus législatif, ainsi que par l'utilisation croissante des propositions de loi par les partenaires minoritaires des coalitions gouvernementales, tantôt pour affirmer leur identité politique propre, tantôt pour contourner les avis obligatoires exigés pour les projets de loi présentés par le Gouvernement. De même, les questions parlementaires tendent désormais à devenir un instrument de contre-

¹ Juan Luis Requejo Pagés, 'Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24.70 (2004), 73–90 (p. 87).

² Joan Ridao i Martín, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 26).

³ Piedad García-Escudero Márquez, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 22).

⁴ Joan Ridao i Martín, contribution à 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', dans Elviro Aranda Álvarez, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94 (p. 53).

contrôle de l'opposition, tandis que les comparutions gouvernementales n'interviennent, le plus souvent, que lorsqu'elles répondent aux intérêts des partis ayant soutenu l'investiture du Gouvernement ou lorsqu'elles sont sollicitées par le Président du Gouvernement lui-même.

Cette nouvelle configuration parlementaire, ainsi que la logique fonctionnelle qui en découle, ont contribué à renforcer davantage encore la prééminence institutionnelle du Président du Gouvernement. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue la réflexion particulièrement pertinente du professeur Francisco Rubio Llorente, selon laquelle la société ne saurait construire une base démocratique solide de soutien et de légitimation des pouvoirs publics en dehors du Parlement.¹

En définitive, une interrogation demeure : le fait que la forme de gouvernement espagnole n'ait pas évolué vers une présidentialisation complète et pleinement assumée ne s'explique-t-il pas par la nature monarchique de la fonction de chef de l'État ? Cette question reste ouverte et invite à poursuivre la réflexion sur l'évolution future du parlementarisme espagnol ainsi que sur l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'efficacité gouvernementale, la représentation parlementaire et les exigences propres à un État constitutionnel démocratique.

Bibliographie

Aragón Reyes, Manuel, 'El control parlamentario como control político', *Revista de Derecho Político*, 23 (1986), 9–40.

Aranda Álvarez, Elviro, Ana María Carmona Contreras, Piedad García-Escudero Márquez, Enrique Guillén López, Joan Ridao i Martín et Esther Seijas Villadangos, 'Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno', *Teoría y Realidad Constitucional*, 52 (2023), 15–94.

Castellà Andreu, Josep Maria, 'Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las comunidades autónomas', *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 27 (2012), doi: 10.22201/ij.24484881e.2012.27.6003.

Crespo, Mayte Salvador, 'Sistema electoral, sistema de partidos y formación del Gobierno en España. Situación actual', *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, 1 (2020), doi: 10.6092/2421-0528/6711.

López Guerra, Luis María, 'Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 8.23 (1988), 71–98.

Paniagua Soto, Juan Luis, 'Sobre la forma de gobierno parlamentaria en España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial' (Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2010), pp. 1–48.

¹ Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder: estudios sobre la Constitución* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), p. 24.

Presno Linera, Miguel Ángel, 'Régimen electoral («maquiavélico») y sistema de partidos (con sesgo mayoritario)', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104 (2015), 13–48, doi: 10.18042/cepc/redc.104.01.

Razquin Lizarraga, Martín M.^a, 'El control parlamentario del Gobierno en España', *Revista Jurídica de Navarra*, 41 (2006), 113–126.

Requejo Pagés, Juan Luis, 'Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales', *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24.70 (2004), 73–90.

Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder: estudios sobre la Constitución* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993).

Jurisprudence citée

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 75/1985, 21 juin 1985, ECLI:ES:TC:1985:75.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 76/1994, 14 mars 1994, ECLI:ES:TC:1994:76.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 119/1995, 17 juillet 1995, ECLI:ES:TC:1995:119.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 177/2002, 14 octobre 2002, ECLI:ES:TC:2002:177.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 40/2003, 27 février 2003, ECLI:ES:TC:2003:40.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 208/2003, 1er décembre 2003, ECLI:ES:TC:2003:208.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 78/2006, 13 mars 2006, ECLI:ES:TC:2006:78.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 223/2006, 6 juillet 2006, ECLI:ES:TC:2006:223.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 103/2008, 11 septembre 2008, ECLI:ES:TC:2008:103.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 124/2018, 14 novembre 2018, ECLI:ES:TC:2018:124.

Tribunal constitutionnel espagnol, STC 19/2019, 12 février 2019, ECLI:ES:TC:2019:19.