



## [ORGANIZACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO]

1. Introducción: Participación política y Democracia.

- a) El principio democrático supone que **los poderes del Estado emanen del pueblo** (art. 1.2. CE), que aparece como autor último de la voluntad del Estado.
- b) Existen 3 preceptos constitucionales en los que se reconoce el Principio Democrático.
  - i. **Art. 1.2 CE**: refleja la idea de **Soberanía Popular**.
  - ii. **Art. 66.1 CE**: refleja la idea de **Democracia Representativa**.
  - iii. **Art. 23.1 CE**: refleja los derechos de **Participación Política**.
- c) La definición constitucional del Estado español como un Estado Democrático tiene como consecuencia obligada el reconocimiento del derecho a participar en la formación de la voluntad estatal (*status activae civitatis*).
- d) Según el art. 23 CE, las formas de participación política consisten en **elegir y ser elegido** para cargos representativos de índole política, así como acceder a funciones públicas.

2. Democracia Representativa.

- a) Surge por la **imposibilidad** de que todo el pueblo decidan asuntos públicos y decisiones políticas.
- b) Sistema político en el que el ciudadano decida gobernar por medio de unos representantes a través de **elecciones periódicas**.
- c) Los representantes no van a estar ligados a las directrices de los representados (Mandato Imperativo, prohibido constitucionalmente). Los representantes pueden resolver los asuntos según sus propios criterios (Mandato Representativo). En la práctica, la idea de Mandato Representativo **no existe**, debido a la existencia de los Partidos Políticos y la disciplina del Partido. Existe un vínculo fáctico entre el parlamentario y los partidos políticos.
- d) Características de la Representación Política:
  - i. El Representante es el **titular del cargo público** cuya designación es llevada por el pueblo a través de las elecciones.
  - ii. La voluntad del representante debe coincidir con la voluntad de todo el pueblo. De acuerdo con el art.67.2 CE, está prohibido el Mandato Imperativo.
  - iii. Los representantes representan a toda la sociedad, y no a los que les hayan apoyado.
  - iv. La **participación política** es un derecho fundamental.
  - v. El principio democrático se plasma en la práctica a través de la **idea de Representación Política**. La idea de Representación Política vincula tanto a los Representantes como a los representados. Los Partidos Políticos no juegan ningún papel, no es ni representante ni es representado.

3. El derecho de sufragio activo (art. 23.1 CE)

- a) El art 23.1 CE reconoce a los ciudadanos el **derecho a participar en los asuntos públicos**, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por



sufragio universal.

- b) El precepto admite dos tipos de participación en los asuntos públicos:
- i. La **Participación directa**: Se refiere a la adopción inmediata de decisiones por los ciudadanos, lo que reduce ese tipo de participación al **Referéndum**.
  - ii. La **Participación por medio de representantes**: precisa que han de ser libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
- c) Concepto de Sufragio Universal.
- i. Se trata del sufragio atribuido a todo ciudadano en cuanto ciudadano y no en cuanto abogado, médico, universitario, o cualquier otra calificación.
- d) El art. 23.1 CE atribuye el derecho de sufragio activo a los ciudadanos, pero tal atribución ha de interpretarse en relación con otros dos mandatos constitucionales:
- i. **Art. 13.2 CE: El derecho del sufragio por extranjeros en las elecciones municipales.**
    1. La posibilidad de reconocimiento del derecho al voto de los extranjeros en las elecciones municipales se refleja en la **Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG)**, que dispone en art. 176 que gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los residentes extranjeros en España cuyos respectivos países permitan el voto de los españoles en dichas elecciones, y tal previsión se refiere a que ello sea en los términos de un tratado o en el marco de la normativa comunitaria.
    2. El art. 19.1, del **Tratado de la Comunidad Europea** dispone que todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.
  - ii. **Art. 93 CE: El derecho del sufragio por extranjeros en las elecciones a órganos de la Comunidad Europea, al Parlamento Europeo.**
    1. La **LOREG** dispone que gozarán del derecho del sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo, los ciudadanos de la Unión Europea que, sin haber adquirido la nacionalidad española, sean residentes en España, siempre que reúnan los requisitos exigidos a los electores españoles, y tengan derecho de sufragio activo en su Estado de origen.
    2. El Art. 19.2 del **Tratado de la Comunidad Europea** prevé que todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.
- e) Requisitos para el ejercicio del derecho de sufragio activo (LOREG).
- i. La exigencia de Mayor de Edad.
  - ii. La exclusión de los incapaces en virtud de sentencia judicial firme, así como los internados en hospital psiquiátrico con autorización judicial.
  - iii. La privación de la titularidad del derecho a los condenados por Sentencia judicial a la pena principal o accesoria de privación del sufragio durante el tiempo de su cumplimiento.
  - iv. La inscripción en el censo electoral vigente.

4. El Derecho de Sufragio Pasivo y Acceso a cargos públicos (Art. 23.2 CE).



- a) Los ciudadanos tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con **los requisitos que se ñalen las leyes**.
- b) La Constitución establece un **derecho de configuración legal**. El legislador podrá restringir el ámbito de los cualificados para optar por una función o cargo público, estableciendo un conjunto de requisitos, o regulando las condiciones para poder ser candidato a elecciones generales o locales. Estos requisitos y condiciones podrán excluir de esas posibilidades a diversas categorías de ciudadanos, si no cumplen unas exigencias específicas.
- c) Esta libertad de configuración legal se ve limitada por una exigencia: que se mantenga **el principio de igualdad** (No se establece en el art. 23.2 una igualdad entre todos los ciudadanos, sino entre aquéllos que cumplan los requisitos previstos por la ley).
- d) Contenido del Derecho de Sufragio Pasivo:
  - i. El art. 23.2 CE tiene una primera dimensión política: El derecho a **presentarse como candidato a elecciones** a instancias representativas de carácter público, esto es, las Cortes Generales, y los órganos de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente.
  - ii. También tiene una segunda dimensión: El artículo citado viene a garantizar un derecho a acceder, en condiciones de igualdad y en los términos que la ley prevea, a **funciones y cargos públicos**. Se extiende no sólo a los cargos públicos electivos, sino también a los puestos que se cubren por procedimientos distintos de la elección.

## 5. El Sistema Electoral.

- a) Introducción.
  - i. La Constitución ha reservado a la ley orgánica la aprobación del régimen electoral general.
  - ii. La **LO 5/85, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)** realiza un tratamiento sistemático de la materia, al establecer unas disposiciones comunes para toda clase de elecciones por sufragio universal y otras especiales para las elecciones de Diputados y Senadores, las municipales, las de los Cabildos Insulares, las de Diputaciones Provinciales y las del Parlamento Europeo.
- b) El Sistema Electoral.
  - i. El Sistema Electoral está definido por las normas relativas a:
    - 1. Los **instrumentos de expresión del voto**: Las papeletas de votación.
    - 2. La **fórmula electoral**: El método de asignación de los escaños entre los partidos en función de sus respectivos resultados electorales.
    - 3. Las **circunscripciones**: Las unidades geográficas para el cómputo de los votos y la asignación de los escaños.
- c) Las Papeletas de Votación.
  - i. La LOREG ha optado por el llamado voto categórico o de partido, que se lleva a cabo mediante listas cerradas y bloqueadas, tanto para las elecciones al Congreso de los Diputados, como para las municipales.
  - ii. Sin embargo, las listas cerradas y bloqueadas sacrifican la posibilidad de personalizar la representación política y de exigir la responsabilidad política individual de cada Diputado.



- d) La Fórmula Electoral.
- i. El Art. 68.3 CE exige que la elección del Congreso se realice atendiendo a criterios de **representación proporcional**.
  - ii. La representación proporcional no es una característica general de la representación política exigida por la Constitución, sino un parámetro establecido específicamente para las **elecciones al Congreso**. Las restantes elecciones pueden desarrollarse conforme a otras fórmulas no proporcionales. La LOREG ha extendido también el criterio de la proporcionalidad a las **elecciones municipales**, y otro tanto han hecho todos los Estatutos de Autonomía, para las **elecciones de sus Asambleas legislativas**.
  - iii. La representación proporcional es un principio que puede concertarse en una gran variedad de fórmulas electorales. La LOREG ha conservado el criterio de la **Regla d Hondt**, que consiste en atribuir los escaños en función de los cocientes mayores que se obtengan al dividir sucesivamente los votos de cada partido por los números enteros de la serie aritmética, hasta el de escaños correspondientes a la circunscripción.
  - iv. La LOREG establece además un correctivo a la proporcionalidad en su art 163 a), al excluir de la asignación de escaños a aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, **3 por ciento de los votos válidos emitidos** en la circunscripción.
  - v. La principal excepción al criterio de representación proporcional establecida en la LOREG está en las elecciones al Senado, que se rigen por una **fórmula mayoritaria**. Sin embargo, esta fórmula mayoritaria está mitigada por la regla de que los electores sólo pueden votar a un número de candidatos inferior al de los escaños que se disputan.
- e) La circunscripción.
- i. Es el elemento del sistema electoral mejor definido en la propia Constitución. Esta ha optado claramente por la **circunscripción provincial**, tanto para el Congreso como para el Senado.
  - ii. En el caso del Senado, el art. 69 CE asigna directamente 4 senadores a cada provincia, 3 a cada una de las islas mayores, 2 a Ceuta y 2 a Melilla, y 1 a cada una de las islas o agrupaciones de islas menores.
  - iii. En el caso del Congreso, el número de diputados a elegir en cada provincia viene definido indirectamente por la Constitución. El art. 68.1 CE fija el tamaño máximo y mínimo de la Cámara (400 y 300 diputados, respectivamente) y el art. 68.2 CE establece que su distribución territorial se lleve a cabo asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en función de la población. Dentro de estas márgenes, la LOREG ha optado por un Congreso de 350 Diputados y ha asignado a cada provincia un mínimo inicial de 2 Diputados.
6. Procedimiento Electoral.
- a) El procedimiento electoral alude al conjunto de actos que deben realizar una pluralidad de sujetos, para que las elecciones se lleven a cabo, para controlar su desarrollo y para verificar sus resultados.
  - b) Fases iniciales del Procedimiento Electoral.
    - i. **La convocatoria de elecciones a las Cortes Generales** es una facultad del Jefe del Estado (art 62.b CE) cuyo ejercicio viene regulado en el art. 42 de la LOREG, que distingue dos clases de



convocatoria.

1. La primera, por disolución anticipada de las Cortes.
2. La segunda, por expiración del mandato de las Cámaras, en cuyo caso el Real Decreto de convocatoria debe expedirse con antelación 25 días antes de la terminación del mandato.
3. En ambos supuestos, los Decretos de convocatoria deben señalar la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria.

ii. **El nombramiento de representantes y administradores de los partidos y de las candidaturas.**

iii. **La presentación y la proclamación de candidatos.** El derecho de presentar candidatos queda reservado por la ley a las siguientes entidades:

1. Los partidos políticos inscritos en el registro correspondiente.
2. Las coaliciones, que se formen para cada elección.
3. Las agrupaciones de electores.

Los candidatos, cualquiera que sea la entidad que los presente, no deben estar incurso en las causas de inelegibilidad que señala la LOREG. Cabe distinguir también los supuestos de inelegibilidad por razón del cargo o del empleo y las causas de inelegibilidad por condena judicial, previstas en el art. 6.2 de la LOREG.

La LO 3/2007 ha añadido un requisito importante, que consiste en que las candidaturas tengan una **composición equilibrada de mujeres y hombres**, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el 40%.

iv. **La campaña electoral**, que viene definida en el art. 50.2 de la LOREG, queda reservada a los **candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones**. Sin embargo, nada impide jurídicamente que otras entidades, como los sindicatos o las asociaciones empresariales, se pronuncien sobre los temas de la campaña o incluso que recomienden el voto en favor de una determinada opción, porque esas conductas están protegidas por el derecho fundamental de la **libertad de expresión**.

La finalidad de la campaña electoral consiste en la **captación de sufragios**. Las actividades de publicidad electoral de las formaciones políticas, durante la campaña, se rigen por el principio de **libertad de contratación en la prensa y en la radio privadas**, y por el de **no discriminación entre la publicidad de los distintos partidos** en cuanto a inclusión, tarifas y ubicación. La campaña electoral tiene una **duración de 15 días** y que termina a las cero horas del día anterior a la votación.

c) Fases decisoria y final del procedimiento electoral.

- i. La **votación** es la fase decisoria del procedimiento electoral. La modalidad ordinaria de votación es la que se ejerce personalmente por el elector, en la Mesa Electoral que le corresponda. La ley admite también el voto por correspondencia en los siguientes supuestos:
  1. Electores que prevean que en la fecha de la votación no se hallarán en la localidad donde les corresponde ejercer su derecho de voto o que no puedan personarse en su Mesa Electoral.
  2. Personal embarcado en buques de la armada, de la marina mercante española o de la flota pesquera, personal de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad que estén cumpliendo misiones en el exterior, así como los ciudadanos que se encuentren





temporalmente en el extranjero entre la convocatoria de un proceso electoral y su celebración.

3. Ciudadanos inscritos en el censo de residentes-ausentes que vivan en el extranjero, aunque éstos también tienen la opción de votar personalmente en los Consulados.

ii. El **escrutinio y la proclamación de electos** componen la fase final del procedimiento electoral, ya que la proclamación no es más que una consecuencia del escrutinio.

El escrutinio se desarrolla escalonadamente en dos momentos sucesivos:

1. El escrutinio en las Mesas Electorales.
2. El escrutinio general en la Junta Electoral de la circunscripción.

## 7. Los Partidos Políticos.

- a) Son unas asociaciones que gozan de singulares características constitucionales. Son mencionados en el art. 6 de la Constitución como **organismos que expresan el pluralismo político**, concurren a la **formación y manifestación de la voluntad popular** y son **instrumento fundamental para la participación política**, siendo libres su creación y el ejercicio de su actividad, dentro del respeto a la Constitución y la ley.
- b) Su protagonismo es en efecto manifiesto tanto en lo que se refiere al **proceso electoral** (presentación de candidaturas, campañas electorales), como en la **actividad misma de las Cámaras parlamentarias** (a través de los grupos parlamentarios) e incluso en el ámbito del **Gobierno** (que se forma sobre una base partidista, en función del respaldo de un partido o de una coalición de partidos).
- c) La destacada posición constitucional de los partidos políticos **no significa que éstos sean órganos del Estado** o que desde el punto de vista de su naturaleza jurídica presenten diferencias con las asociaciones reconocidas en el art. 22 de la CE. Los partidos políticos son formas específicas de asociaciones a las que la Constitución ha querido dotar de relevancia constitucional.



1. La Monarquía Parlamentaria como forma política del Estado.

- a) El art. 1 CE afirma que la **Monarquía Parlamentaria es la forma política del Estado**.
- b) La expresión Monarquía Parlamentaria sólo puede hacer referencia a la articulación de los poderes constituidos, esto es a la **forma de gobierno**, y no a la forma de Estado.
- c) La opción del constituyente en favor de la Monarquía parlamentaria no justifica una interpretación conceptualista de la Constitución, sustentada en una idea previa y absoluta de lo que aquella significa, porque su carácter de forma política exige una **interpretación contextualizada**, que tenga en cuenta los factores políticos coyunturales que condicionan su funcionamiento.
- d) La expresión Monarquía parlamentaria sólo puede considerarse como una caracterización esencial de la forma de gobierno, y no como una descripción completa de la misma. En efecto, la Monarquía Parlamentaria sólo implica la separación del Rey de la función gubernamental y la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento.

2. Las funciones del Rey.

- a) El **art. 56.1 CE** es la norma de cabecera de todas las relativas al Rey. Define su posición constitucional y sus funciones.
- b) Que la Constitución se refiera al Rey como Jefe del Estado significa que es un **órgano estatal**. Concretamente se trata de un órgano configurado por la propia Constitución, que está dotado de las facultades que ella misma y las leyes expresamente le atribuyen, según lo afirma el art. 56.1. Por consiguiente, es **uno de los órganos constitucionales del Estado**. Este carácter de órgano constitucional comporta que ha de tener una **función materialmente autónoma** y que en su ejercicio, el Rey **no puede estar subordinado** a ningún otro órgano constitucional. Aunque la función del Rey sólo consista en perfeccionar la expresión de la voluntad de otro órgano constitucional, la acción del Monarca resulta indispensable e insustituible.
- c) El art. 56.1 CE afirma que el Rey es **símbolo de su unidad y permanencia**, lo que en parte deriva de su condición de titular de la Jefatura del Estado. La Corona, por su dimensión histórica puede ser un símbolo particularmente eficaz y capaz de movilizar sentimientos de **auto identificación** y de lealtad hacia la comunidad nacional y hacia las entidades regionales que la componen y de convertirse en un poderoso **factor de integración**.
- d) Además, el Rey **arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones**, lo que comporta una exigencia de **neutralidad política**, sin la cual la moderación y el arbitraje de la Corona se desnaturalizarían.
  - i. El arbitraje en la Constitución se caracteriza por la neutralidad política del árbitro y por la menor extensión de sus poderes arbitrales.
  - ii. Se trata de un arbitraje al servicio del **buen funcionamiento** de una forma de gobierno parlamentaria, que únicamente precisa la intervención arbitral de un poder neutral cuando no sea capaz de autorregularse.
  - iii. La principal facultad de significado arbitral que la Constitución confía al Rey es la de proponer candidato a Presidente de Gobierno (art. 62.d). Esta facultad tendrá ese significado arbitral,





cuando falte un partido o una coalición mayoritarios en el Congreso de los Diputados. Pero este arbitraje del Monarca no está previsto para hacer prevalecer la preferencia política del Rey, sino la del Congreso de los Diputados, más concretamente, la preferencia de la mayoría simple de los Diputados.

- iv. Si las instituciones funcionan regularmente, no se precisa la intervención arbitral del rey.
- e) El art. 56.1 CE atribuye también al Rey **la más representación del Estado español en las relaciones internacionales**, especialmente con las naciones de su comunidad histórica..
- f) Finalmente, hay que hacer referencia a la función del Rey como **garante de la Constitución**, de guardar y hacer guardar la Constitución. Esta función tiene dos significados complementarios:
  - i. Por un lado, es una consecuencia de la vinculación de los poderes públicos a la Constitución, que proclama al art. 9.1 CE y de la cual el Jefe del Estado no está exceptuado. Además, el principio de sujeción de los poderes públicos a la Constitución tiene una **relevancia garantista especial**, porque al Rey le compete realizar los principales actos de Estado. Por consiguiente, al Rey, como órgano final del procedimiento constitucional, le corresponde **garantizar la regularidad formal** del mismo e impedir los actos que lo vulneren, al menos en sus aspectos esenciales.
  - ii. Además, el Rey viene configurado como garante de la Constitución por su posición en relación con las **Fuerzas Armadas**, que tienen encomendado en el art. 8 CE la defensa del ordenamiento constitucional. Las Fuerzas Armadas no es una institución autónoma, sino es una **organización estatal, dependiente y subordinada a los órganos constitucionales**. La utilización de las Fuerzas militares para la defensa política de la Constitución deberá realizarse bajo la autoridad del Gobierno, a quien corresponde dirigir las, y del Rey, a quien compete su mando supremo, conforme al art. 62 h.CE.
  - iii. Si el Rey no puede mandar con el concurso del Gobierno, por estar aquél impedido, puede hacerlo directamente como primer militar; cuyas órdenes para el establecimiento de la disciplina son inmediatamente **obligatorias** para todos los componentes de las Fuerzas Armadas.

### 3. El Refrendo.

- a) La necesidad de que los actos del Rey sean siempre refrendados, es decir, **autorizados o conformados por otro órgano constitucional**, que trae causa de la **exención de responsabilidad** del Jefe del Estado en las Monarquías. De acuerdo con el art. 64.2 CE, de los actos del Rey serán responsables las personas que lo refrenden. El refrendo acredita la legalidad de la actuación del Jefe del Estado y su oportunidad.
- b) El Objeto del refrendo son los actos que el Rey realiza como titular de la Jefatura del Estado, exceptuándose los correspondientes a su vida privada. Fuera de ese ámbito, el refrendo es siempre exigible.
- c) La forma típica del refrendo es la **contrafirma de los actos del Jefe del Estado por parte del refrendante**, pero existe otras formas, como el **refrendo tácito**, que consiste en la presencia de los Ministros junto al Jefe de Estado en sus actividades oficiales y que implica la correspondiente asunción de responsabilidad; y el **refrendo presunto**, que es una presunción general de que el Gobierno cubre con su responsabilidad la actuación del Jefe del Estado, a no ser que dimita en



discrepancia con ella.

- d) Por lo que se refiere a la titularidad del poder de refrendo, el art. 64 CE se la atribuye al **Presidente de Gobierno, a los ministros, y al Presidente del Congreso de los Diputados**. El poder de los Ministros viene limitado por su respectiva competencia. El refrendo del Presidente del Congreso sólo es posible en los casos previstos en el art. 99 CE, es decir, la propuesta de candidato y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución de las Cortes Generales si ningún candidato hubiera sido investido, pasados 2 meses desde la primera votación de investidura.
- e) No cabe la delegación del refrendo en otros órganos, ni pueden otras normas de inferior rango añadir nuevos titulares de esta potestad.
- f) La naturaleza jurídica del refrendo resulta claramente definida en el art. 56.3 CE. Se trata de una **condición para la validez de los actos del Rey**, y su ausencia determina la nulidad de dichos actos.

#### 4. La sucesión en la Corona.

- a) La Constitución ha establecido una forma de gobierno monárquica y hereditaria, y ha reconocido como Rey al legítimo heredero de la dinastía histórica. Las reglas para la sucesión en la Corona, establecidas en el propio art. 57.1 CE son:
  - i. La preferencia del **primer nacido** de los descendientes del Rey, y subsidiariamente, de los descendientes del primogénito, si éste hubiera fallecido.
  - ii. La preferencia de las **líneas anteriores** sobre las posteriores. Debe interpretarse según el Código Civil, que especifica que las personas de diferentes generaciones forman una línea directa, si descienden unas de otras, y colateral si no descienden unas de otras, pero proceden de un tronco común (art. 916 CC).
  - iii. La preferencia, dentro de la misma línea, del **grado más próximo** sobre el más remoto, significa la prioridad de las generaciones anteriores sobre las más jóvenes.
  - iv. La preferencia en el mismo grado del **varón** sobre la mujer. Es una excepción al principio de igualdad jurídica de los sexos, del art. 14 CE, sin más justificación que la que se deriva de la tradición.
  - v. La preferencia, en el mismo sexo, de la **persona de más edad** sobre la de menos, es una concreción del principio de primogenitura.
- b) La sucesión en la Corona se produce automáticamente. No obstante, el art. 61 CE se refiere a la proclamación del Rey ante las Cortes Generales y a su juramento de **desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas**.
  - i. El juramento que expresa la adhesión del Rey al orden de valores de la Constitución es condición de la proclamación, que debe entenderse como un **acto debido**.
  - ii. La Constitución prevé que las Cortes deben resolver mediante una **ley orgánica** las abdicaciones, las renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona (art. 57.5 CE).

#### 5. La Regencia y la tutela del Rey menor.

- a) La Constitución establece las previsiones necesarias para que la Regencia se establezca en los



supuestos en que el Rey se halle **inhabilitado para reinar**, por ser **menor de edad** o por estar afectado por una **incapacidad física o mental**, que debe ser reconocida por las Cortes Generales (art. 59 CE).

- b) Las formas de establecer la Regencia pueden ser de dos clases:
- i. **Llamamiento de la propia Constitución**, que encomienda la Regencia, en el caso de la minoría de edad, al padre o a la madre del Rey, y en su defecto, al pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona. En el supuesto de incapacidad reconocida por las Cortes, al Príncipe heredero, si fuese mayor de edad, y si no lo fuere, al padre del Rey, o a su madre y, en su defecto, al pariente mayor de edad más próximo en el orden de sucesión.
  - ii. **Electiva**, que ha de ser nombrada por las Cortes Generales y que tiene una función solamente subsidiaria, para el caso de que no hubiera ninguna persona llamada a ejercer la Regencia conforme a las reglas anteriores. La Regencia electiva puede ser individual o colectiva.
- c) Cualquiera que sea la causa y la forma de la Regencia, ésta **se ejerce con los mismos poderes** que al Rey encomienda la Constitución.

La Constitución ha separado también la función pública de la Regencia de la función privada que consiste en la **Tutela del Rey menor** (art. 60 CE). La forma prioritaria de designación de tutor es la **testamentaria**, que en su defecto, la Constitución designa Tutor al padre o a la madre del Rey menor. Subsidiariamente, la designación corresponderá a las Cortes, con la restricción de no poder acumularse los cargos de Tutor y de Regente.



1. Las Cortes Generales. Su función en el Sistema.

- a) La importancia de la función de las Cortes Generales queda claramente expuesta en el art. 66 de la Constitución, que las figura como **representantes del pueblo español** y les otorga funciones de tanta entidad como la **legislativa**, la **presupuestaria** y la del **control del Gobierno**.
- b) Las tres funciones que el art. 66.2 CE atribuye a las Cortes Generales son suficientes para configurar a las Cortes Generales como uno de los pilares fundamentales del sistema constitucional:
  - i. Producir las normas jurídicas centrales del ordenamiento.
  - ii. Autorizar los gastos del Estado.
  - iii. Controlar la actuación del Gobierno.
- c) Las Cortes Generales siguen siendo uno de los **escenarios** fundamentales del sistema democrático. Ello obedece en particular a un factor de la mayor trascendencia en nuestra sociedad: la **publicidad**. Las Cortes Generales son el **foro político por excelencia**, y los medios de comunicación trasladan al gran público los debates que allí tienen lugar, contribuyendo a formar la opinión del electorado sobre la actuación del Gobierno y las alternativas que se ofrecen a ella.

2. Composición: El bicameralismo.

- a) La primera característica de las Cortes Generales es la de ser **bicamerales**. En efecto, la Constitución dispone que las Cortes están compuestas por el **Congreso de los Diputados** y el **Senado** (art. 66 CE).
- b) De conformidad con el tenor constitucional, el Congreso será una **Cámara de representación popular**, y el Senado una **Cámara de representación territorial**.
- c) El bicameralismo plasmado en la Constitución española no es un bicameralismo perfecto. Es un **bicameralismo asimétrico y desigual**.
  - i. Es **asimétrico** porque las dos Cámaras tienen atribuidas **distintas funciones** o, dicho de otra forma, cada una de las Cámaras tiene asignadas competencias que ejerce en exclusiva y en las que la otra Cámara no encuentra participación alguna. Así pues, y aún cuando en muchas funciones es precisa la concurrencia de ambas Cámaras.
    - 1. **Funciones del Congreso de los Diputados:**
      - a) El Congreso inviste al Presidente de Gobierno (art. 99 CE) y le retira la confianza mediante la de negación de la cuestión de confianza (art. 112 CE).
      - b) La aprobación de una moción de censura (art. 113 CE).
      - c) Convalidación de los Decretos-Leyes.
      - d) Ejerce las funciones relativas a los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116 CE).
    - 2. **Funciones del Senado:**
      - a) Autorizar las medidas adoptadas por el Gobierno para obligar a una Comunidad Autónoma a cumplir sus obligaciones constitucionales o legales, sin intervención alguno del Congreso a este respecto (art. 155.1 CE).
  - ii. Es **desigual** porque las funciones de Congreso y Senado no son equivalentes, ni siquiera



semejantes. El Congreso se encuentra en una clara situación de superioridad sobre el Senado.

- d) Se trata de un **bicameralismo claramente desequilibrado en favor del Congreso**, auténtico eje central de las Cortes Generales. En comparación con el del Congreso, el papel del Senado se configura como secundario, tanto en el desarrollo de las funciones típicas de las Cámaras cuanto en su contenido político. La vertiente del Senado como Cámara de reflexión en la función legislativa es más pronunciada, pues puede introducir enmiendas en los Proyectos aprobados por el Congreso de los Diputados o vetarlos. Pero su evaluación no ha de perder de vista que la decisión sobre la aceptación o no del veto o las enmiendas corresponde en definitiva al Congreso que puede imponer su voluntad por mayoría simple.

### 3. Las Prerrogativas Colectivas de las Cámaras.

- a) El concepto de prerrogativa.
- i. Para el correcto desempeño de la función representativa, los Parlamentos democráticos dotan a las Cámaras y a sus integrantes de una serie de exigencias y prerrogativas.
  - ii. Las prerrogativas parlamentarias ofrecen en ocasiones una imagen de privilegio. No se trata de privilegio alguno. Su carácter de prerrogativa, y no de privilegio, viene dado por el hecho de que no están previstas como beneficio o atributo del parlamentario, sino como **instrumentos que garantizan la libre formación de la voluntad de las Cámaras**. Por esa misma razón, no son derechos de los parlamentarios, sino normas jurídicas que deben ser aplicadas de oficio.
- b) La autonomía reglamentaria.
- i. Las Cámaras gozan de la **facultad de normar su propio funcionamiento** mediante la aprobación de su propio Reglamento. El Reglamento se convierte en la principal fuente del Derecho regulador de la vida de las Cámaras.
  - ii. La potestad autorreglamentaria es una condición relevante para poder asegurar la **plena autonomía de las Cámaras**, en la medida en que la capacidad de normar su funcionamiento otorga no poca influencia sobre su actividad.
  - iii. La Constitución reconoce la potestad reglamentaria de las Cámaras en su art. 72.1, y dispone que los reglamentos solo podrán ser aprobados o modificados por la **mayoría absoluta de la Cámara correspondiente**.
  - iv. El objeto de esta previsión es **asegurar un cierto consenso** en torno a la norma reglamentaria y proteger a las minorías impidiendo el dominio arbitrario de la mayoría.
  - v. La norma reglamentaria deriva directamente de la Constitución y que no tiene más límites que los establecidos por ella. Supone también que ninguna otra norma que no sean los reglamentos de las Cámaras puede regular la organización y funcionamiento de éstas, configurándose así una **reserva de Reglamento**.
  - vi. Los reglamentos parlamentarios son normas emanadas del poder legislativo, pero sólo de una de sus Cámaras, y son elaboradas sin seguir el procedimiento legislativo. Tampoco son sancionadas por el Rey, ni promulgadas, ni se publican en el BOE. Por todo ello, no pueden ser considerados como una ley en sentido general. Pero, por otro lado, derivan directamente de la Constitución, y no existe norma alguna que se interponga entre la Constitución y los reglamentos y, por ende, éstos ocupan la misma posición que corresponde a la ley.



- vii. Los reglamentos de las C ámaras son **normas directamente vinculadas y subordinadas a la Constitución**, y cuya posición en el sistema de fuentes no puede determinarse en términos de jerarquía, sino en términos de competencia. La fuerza de ley que gozan los reglamentos parlamentarios queda reflejada en el art. 27.2 LOTC, conforme al cual cabe el recurso de inconstitucionalidad contra ellos.
  - c) Autonomía administrativa y presupuestaria e inviolabilidad
    - i. Las C ámaras eligen a sus Presidentes y demás órganos de gobierno que ostentan todos los poderes administrativos y las facultades de policía en el interior de las respectivas sedes. (art. 72.2 CE y 72.3 CE). Esta potestad de autogobierno incluye la facultad autonormativa en lo referente al personal de las C ámaras.
    - ii. La Ley Orgánica del Poder Judicial prevé que la Sala de lo Contencioso-administrativo del **Tribunal Supremo** conozca de los recursos contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las C ámaras en materia de personal y actos de administración.
    - iii. El art. 42 de LOTC articula el recurso de amparo ante este órgano contra los actos sin valor de ley emanados de las C ámaras o sus órganos de gobierno. Ello supone una sustancial reducción del ámbito de los **actos interna corporis**: subsisten siempre que tales resoluciones no conculquen **derechos fundamentales**, pues en estos supuestos cabe el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.
    - iv. La Constitución otorga también a las C ámaras la capacidad de **aprobar autónomamente sus propios presupuestos** (art. 72.1 CE). Se pretende evitar que la reserva constitucionalmente establecida en favor del Gobierno para que sólo éste pueda elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos (art. 134.1 CE) pueda ofrecer al ejecutivo un arma para **estrangular económicamente** a las Cortes Generales.
    - v. La Constitución seña la que **las Cortes Generales son inviolables** (art. 63 CE), como lo son el Rey o funcionalmente los propios miembros de las Cortes. La inviolabilidad impide que pueda exigirse a las Cortes responsabilidad alguna en razón de sus actos funcionales, esto es, de sus actuaciones parlamentarias e impide que las Cortes sean demandadas o querelladas.
4. El Estatuto de los parlamentarios. Adquisición y pérdida de la condición de parlamentario.
- a) La incompatibilidad y el juramento.
    - i. La adquisición del estatuto del parlamentario se encuentra supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos:
      - 1. **No incurrir en causa alguna de incompatibilidad**. La incompatibilidad es una figura cuyo objeto es asegurar que el parlamentario no se verá interferido en el desarrollo de sus cometidos parlamentarios por el ejercicio de ninguna otra función.
      - 2. La incompatibilidad tiene características diferentes a la inelegibilidad:
        - a) Su objeto no es la regularidad del proceso electoral, sino **garantizar que el trabajo del parlamentario electo podrá ser realizado sin influencias ni presiones** y evitar la confusión entre los poderes del Estado, asegurando así la independencia del legislativo.
        - b) Mientras la inelegibilidad se proyecta sobre el proceso electoral, la incompatibilidad





surge una vez finalizado éste: es entonces cuando el parlamentario electo ha de efectuar una declaración de sus actividades a efectos de determinar la posible incompatibilidad.

- c) El juicio sobre la concurrencia o no de incompatibilidad es realizado por el **Pleno de la Cámara correspondiente**, a propuesta de la Comisión competente. En nuestro ordenamiento, **todos los que son inelegibles son incompatibles** (art. 155.2 LOREG).
- ii. **La obligación de prestar promesa o juramento de aceptar la Constitución:** Si el parlamentario no presta juramento o promesa, sigue siendo Diputado o Senador electo, y su puesto no es cubierto por otro. Pero no adquiere la condición plena de parlamento, por lo que tampoco ostenta los derechos y prerrogativas del mismo.
- b) Pérdida de la condición de parlamentario.
  - i. Sólo se pierde la condición de parlamentario por las causas constitucional o reglamentariamente previstas:
    - 1. La **finalización del mandato**, que tiene lugar 4 años después de la elección o el día de disolución de la Cámara (art. 68.4 y 69.6 CE), salvo en lo que respecta a los miembros de las Diputaciones Permanentes, que siguen ejerciendo hasta que se constituye la Cámara electa.
    - 2. Otras causas de pérdida:
      - a) Pueden ser **temporales o definitivas**, pero ambas se sustentan sobre **supuestos sancionadores**, bien de índole disciplinaria de la Cámara, bien de índole penal.
      - b) La pérdida temporal procede por **razones disciplinarias**, cuando el parlamentario contravenga reiteradamente las previsiones reglamentarias, y debe ser acordada por el Pleno de la Cámara. También procederá la suspensión cuando el parlamentario hubiese sido objeto de Auto de procesamiento y se encuentre en situación de prisión preventiva.
      - c) La pérdida definitiva de la condición de parlamentario sólo tendrá lugar por **motivos personales del parlamentario** (fallecimiento, incapacidad declarada en resolución judicial o renuncia) o por **decisión judicial firme** que anule su elección o proclamación.

## 5. Las prerrogativas individuales de los parlamentarios.

- a) La justificación de las prerrogativas individuales.
  - i. El ordenamiento dota a los parlamentarios de una serie de derechos y prerrogativas encaminados a hacer posible que **cuente con todos los medios necesarios para desarrollar su función**, evitando que la carencia de dichos medios le pueda constituir en sujeto pasivo de favores, influencias o presiones que puedan mediatizar su actividad parlamentaria.
  - ii. Medios de carácter jurídico:
    - 1. Los medios de carácter jurídico son conocidos como **prerrogativas de los parlamentarios**. Su objetivo es garantizar la independencia y libertad del Parlamento asegurando una firme protección para sus miembros.
    - 2. Son **reglas objetivas**, cuyos destinatarios son otros órganos de los poderes públicos y que



deben ser aplicados de oficio, con independencia de que el parlamento afectado lo desee o no.

3. Son **irrenunciables**, y sólo la Cámara puede disponer de ellas, no cabiendo al parlamentario individual más que un interés legítimo.
4. Nuestro ordenamiento recoge tres prerrogativas parlamentarias:
  - a) **La inviolabilidad.**
    - i. El objetivo de la inviolabilidad es garantizar la libertad del parlamentario en el curso de su actividad como tal: **asegurar que sus intervenciones parlamentarias y sus votos en la Cámara no puedan acarrearle consecuencias negativas o sanciones jurídicas de ninguna índole.**
    - ii. La inviolabilidad impide que se inste contra el parlamentario cualquier procedimiento sancionador que tenga como causa las opiniones o manifestaciones realizadas en el ejercicio de su función como tal.
    - iii. Sus **efectos temporales son indefinidos**, en el sentido de que el procedimiento sancionador no podrá ser incoado ni aún cuando el parlamentario deje de serlo, siempre que la causa del procedimiento fuese su actividad parlamentaria.
  - b) **La inmunidad.**
    - i. La inmunidad tiene como objetivo **proteger al parlamentario frente a cualquier atentado contra su libertad que pudiera tener motivaciones políticas.**
    - ii. Le protege frente a la detención o cualquier otra forma de privación de libertad y frente a la iniciación de procedimientos penales contra él.
    - iii. La inmunidad no impide que se sigan procedimientos penales contra los parlamentarios: su finalidad es **garantizar que tales procedimientos no tendrán como móvil la persecución política.**
    - iv. Diferencias con la inviolabilidad.
      1. La protección de la inmunidad se limita al **ámbito penal.**
      2. La inmunidad tampoco es absoluta dentro del ámbito penal: **los parlamentarios pueden ser detenidos en caso de flagrante delito**, y pueden ser procesados si lo autoriza la Cámara.
    - v. Lo característico de la inmunidad es que, para que se inicie un procedimiento penal contra un parlamentario, debe ser la Cámara la que juzgue si en dicho procedimiento hay o no indicios de persecución política, **concediendo o denegando el Supplicatorio** (la autorización para continuar el procedimiento).
    - vi. La Cámara no puede actuar de forma libérrima. La denegación o concesión del suplicatorio debe ser **motivada**, expresando las razones que impelen a la Cámara a autorizar que se prosiga o no el procedimiento.
    - vii. El ámbito temporal de la inmunidad se limita a la **duración del mandato parlamentario** (art. 71.2 CE). Sin embargo, sus efectos son en cierto sentido **retroactivos**: de ser elegido como parlamentario alguien que se encuentra procesado, es menester la autorización de la Cámara para continuar el procedimiento. Además, si se encuentra detenido o procesado, es obligada su inmediata excarcelación.



- viii. La inmunidad cubre, además de los actos funcionales del parlamentario, los que no lo son: cualquier procedimiento penal contra un parlamentario debe contar con la concesión del suplicatorio para ser proseguido. Dicha autorización debe ser **solicitada a través del Tribunal Supremo**, en cuanto que órgano competente para enjuiciar a Diputados y Senadores.
- c) El fuero especial.
  - i. Se pretende asegurar que el órgano que enjuicia los procedimientos contra Diputados y Senadores (Tribunal Supremo, art. 71.3 CE) **goce de las más altas cotas de independencia, imparcialidad y cualificación jurídica** que el ordenamiento puede otorgar, otorgando así una garantía adicional a los parlamentarios.
- iii. Medios de carácter material:
  - 1. El sistema pone a disposición de los parlamentarios otros medios encaminados a facilitarles el desarrollo de su función.
  - 2. Se les otorga una **asignación económica**, que es correlativa al régimen marco de incompatibilidades establecido.
  - 3. La retribución del parlamentario es la traducción económica de la moderna concepción del mandato parlamentario como el ejercicio de una función pública que exige una intensa dedicación.

## 6. La Organización y Funcionamiento de las Cortes Generales

### a) Órganos de Gobierno y Ordenación del Trabajo Parlamentario.

#### i. **Presidencia de la Cámara.**

- 1. El Presidente es la máxima autoridad de la Cámara respectiva.
- 2. La Constitución establece **la autonomía de cada Cámara en la elección de su Presidente** (art. 72.2 CE). La elección se produce en la **primera sesión de la legislatura**, escribiendo un solo nombre en la papeleta. Se requiere mayoría absoluta de los votos en primera votación. En su defecto, se realizará una segunda votación entre los que hayan alcanzado las dos mayores votaciones o empatado en el mayor número de votos, resultando elegido el que obtenga más votos.
- 3. Competencias Presidenciales:
  - a) El Presidente es el **representante de la Cámara**. Manifiesta la voluntad de la Cámara en su relación con los restantes órganos constitucionales, y le corresponde defender las prerrogativas de ésta.
  - b) El Presidente **dirige los trabajos parlamentarios**. El art. 72.3 CE señala que los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía interior de sus respectivas sedes.
  - c) El Presidente convoca, dirige y preside el Pleno, la Mesa y cualquier Comisión cuando lo estime oportuno, así como la Junta de Portavoces y la Diputación Permanente.
  - d) El Presidente es el **responsable de la disciplina en el interior de la Cámara**.
  - e) El Presidente aplica e interpreta el Reglamento.



4. La práctica presidencial española se acerca más al **Presidente neutral** que al Presidente líder. Su imparcialidad se basa en que sus poderes se han concentrado en la **dirección de los debates**, sin ejercer ningún control sobre el orden del día. Se distancia así del contenido político de los debates y se concentra en la dirección técnica y en el ejercicio de su autoridad sobre el funcionamiento parlamentario.
- ii. La Mesa de la Cámara.
1. Se considera el **órgano rector de la misma** y se le encarga la representación colegiada de la Cámara.
  2. La Mesa es **elegida automáticamente** en cada Cámara. La del Congreso está compuesta por el Presidente, 4 Vicepresidentes y 4 Secretarios. En el Senado, los Vicepresidentes son únicamente dos.
  3. Competencias de la Mesa:
    - a) **Competencia de cualificación:**
      - i. Consiste en verificar la capacidad de aquél que pretende iniciar un trámite parlamentario y si esa iniciativa reúne los requisitos precisos.
      - ii. La competencia de cualificación incide sobre las **distintas propuestas legislativas** remitidas a la Mesa, que deberán ser calificadas como un tipo legislativo específico y admitidas a trámite.
      - iii. El acuerdo de la Mesa puede ser sometido a revisión. En el caso del Congreso, si un Diputado o un Grupo discrepan, la Mesa tendrá que decidir motivadamente, o bien la Junta de Portavoces. En el caso del Senado, un senador o Grupo Parlamentario tiene que verse afectado, entonces solicita la reconsideración. La Mesa decidirá de manera **motivada** y si no es unánime cabe la deliberación en Pleno.
      - iv. El ámbito propio del control por parte de la Mesa es el de la viabilidad formal, no siendo posible la inadmisión por causas ajenas a una estricta regularidad formal.
    - b) **La dirección de los trabajos parlamentarios.** Se concreta en la programación en la distribución de los asuntos.
    - c) **El gobierno interior y administración de las Cámaras.**
    - d) **Potestades disciplinarias.** Orientadas esencialmente a estipular sanciones o proponer sanciones al Pleno.
- iii. La Junta de Portavoces.
1. Está formada por representantes de los diversos Grupos Parlamentarios.
  2. En su composición pueden distinguirse los miembros natos y los asistentes.
    - a) **Miembros Natos:**
      - i. Se incluyen los Presidentes de las Cámaras y los portavoces de los Grupos Parlamentarios que existen en las mismas.
    - b) **Miembros Asistentes:**
      - i. Son de carácter parlamentarios o gubernamental. En el Congreso, a las reuniones de la Junta de Portavoces deberán asistir al menos un Vicepresidente, uno de los Secretarios y el Secretario General de la Cámara.
  3. **Funciones de la Junta:**



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

- a) Poner en contacto a los órganos de gobierno constituidos en la Cámara con los Grupos Parlamentarios.
- b) Facilitar los acuerdos entre los Grupos Parlamentarios, serenando el debate a través de la intervención presidencial.
- c) Convertirse en un lugar de encuentro preliminar entre la mayoría de gobierno y la oposición.

### 7. Órganos de Funcionamiento y Deliberación.

#### a) El Pleno.

- i. Es la **reunión de todos los miembros electos que componen cada Cámara** al haber adquirido la condición de diputado o senador.
- ii. El Pleno equivale a la Cámara, aunque en sentido estricto es un órgano funcional de ésta.
- iii. Está presidido por el Presidente de la Cámara, sustituido por los Vicepresidentes, por su orden, que ejercen esa función en caso de vacante, ausencia o imposibilidad.
- iv. Para adoptar acuerdos el Pleno de las Cámaras debe estar válidamente reunido, y con la asistencia de la mayoría de sus miembros.
- v. Según el art. 67.3 CE, las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.

#### b) Las Comisiones.

- i. Son un órgano colegiado, formado por un **grupo reducido de parlamentarios** que realiza funciones de preparación de la actividad posterior del Pleno, pero también lo sustituye en determinados casos, en el ejercicio de sus funciones.
- ii. Así aunque su actividad fundamental continúa siendo la **preparación e instrucción del trabajo del Pleno**, pueden actuar con **competencia legislativa plena** y participar en la función de control ordinario del Gobierno.
- iii. Se pueden distinguir distintos tipos de Comisiones:
  1. **Comisiones Permanentes Legislativas:** Se mantienen durante toda la legislatura y participan en el procedimiento de elaboración de las leyes.
  2. **Comisiones Permanentes No legislativas:** Se mantienen durante toda la legislatura y no participan en el procedimiento legislativo.
  3. **Comisiones Mixtas de ambas Cámaras:**
    - a) Su composición es paritaria entre diputados y senadores.
    - b) El art. 74.2 CE indica que las decisiones de las Cortes Generales previstas en los art. 94.1 CE (autorización previa para concluir ciertos tratados Internacionales), art. 145.2 CE (autorización por las Cortes Generales de los Acuerdos de cooperación entre las CCAA) y art. 158.2 CE (distribución por las Cortes Generales del Fondo de Compensación Internacional), se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras.
    - c) Si no hubiera no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtenerlo por una **Comisión Mixta compuesta por igual número de diputados y senadores**. También el art. 167 CE prevé una Comisión Mixta de composición paritaria de



马德里卡洛斯三世大学华人学生协会  
ASOCIACION DE ESTUDIANTES CHINOS DE  
LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

Diputados y Senadores en el procedimiento de reforma ordinaria de la Constitución.

4. **Comisiones no permanentes de Estudio e Investigación:** Son Comisiones con una encomienda concreta. Las segundas serán analizadas como una **forma de control parlamentario del Gobierno** al describir las relaciones entre ambos órganos constitucionales pues constituyen un instrumento relevante en el proceso de control ordinario.

8. Órganos de Continuidad: Las Diputaciones Permanentes.

- a) El art. 78.1 CE señala que en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de 21 miembros, que representará a los Grupos Parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.
- b) Puede definirse como un **órgano parlamentario que funciona en los períodos de inactividad de las Cámaras y las sustituye, asumiendo de forma limitada algunas de sus funciones.**
- c) Se pretende con ello mostrar la continuidad formal de la actividad parlamentaria, esto es, el funcionamiento continuo del órgano en 3 supuestos:
- Cuando por el transcurso de 4 años desde la elección expira el mandato parlamentario.
  - Cuando las Cámaras han sido disueltas por el Rey a propuesta del Presidente de Gobierno o se ha producido la disolución automática al no lograrse la investidura del Presidente prevista en el art. 99.5 CE.
  - Cuando las Cámaras no están reunidas por hallarse entre dos períodos de sesiones, en el tiempo denominado de vacaciones parlamentarias.
- d) Cada Diputación Permanente está integrada por un **mínimo de 21 miembros**, en representación proporcional de los Grupos Parlamentarios, más el Presidente de la Cámara. Se compone una Mesa con dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Se convoca por el Presidente, a iniciativa propia, a petición de los Grupos o de una quinta parte de los miembros.

9. La Ordenación del Trabajo Parlamentario.

- a) Las sesiones parlamentarias.
- La convocatoria de las Cámaras es el acto de llamamiento de las mismas para que puedan reunirse y ejercer sus funciones.
  - Generalmente, las Cámaras **se reúnen por separado**. Las **sesiones conjuntas** se producen cuando se ejerzan competencias de las Cortes **relacionadas con la Corona**, como nombrar Regente o Tutor del Rey, y siempre que no se ejerzan competencias legislativas. Estas sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de las Cortes que no existe y ha sido suplido en la práctica por el Reglamento del Congreso.
  - La Constitución establece una **duración de 4 años para la legislatura**. Los trabajos de una legislatura se organizan en períodos de **sesiones**, es decir, períodos de tiempo durante los cuales la Cámara se convoca para **debatir y tomar decisiones de forma ordinaria**.
  - Según el art. 73.1 CE, las Cámaras se reunirán anualmente en 2 períodos ordinarios de sesiones:





el primero, **de septiembre a diciembre**, y el segundo, **de febrero a junio**.

- v. Las sesiones plenarias ser **án públicas**, salvo acuerdo en contrario de cada C ámara, adoptado por mayor á absoluta, o con arreglo al Reglamento.
- b) Las votaciones parlamentarias.
  - i. Seg ún el art. 79.2 CE, los acuerdos para ser v áidos deber án ser adoptados por **la mayor á de los miembros presentes**, sin perjuicio de las mayor ás especiales que establezcan la Constituci ón o las leyes org ánicas y las que para la elecci ón de personas establezcan los Reglamentos de las C ámaras.
  - ii. De acuerdo al art. 79.3 CE, el voto de Diputados y Senadores es **personal e indelegable**.

## 10. Funciones de las Cortes Generales.

### a) Funci ón Legislativa: El procedimiento legislativo.

#### i. Fases del procedimiento legislativo.

##### 1. Fase de Iniciativa.

###### a) Est á regulada en el art. 87 CE y se reconoce a diversos sujetos activos:

- i. **Iniciativa Gubernamental:** Cuando proceden del Gobierno, las propuestas de fuentes legislativas se denominan **Proyectos de Ley** y son aprobados en el Consejo de Ministros antes de remitirse al Congreso de los Diputados. El art. 89 CE indica la **prioridad** en la tramitaci ón de los proyectos de ley, sobre las proposiciones de ley. Pueden ser retirados en cualquier momento por el Gobierno.
- ii. **Iniciativa Parlamentaria:** La iniciativa surge de las propias C ámaras Parlamentarias, del Congreso y del Senado. Se denominan **proposiciones de ley**. En el Congreso, una proposici ón de ley es presentada por un diputado, con la firma de otros 14, o bien por un Grupo parlamentario, con la firma de su portavoz. En el Senado, pueden plantear la iniciativa 25 senadores o un Grupo Parlamentario.
- iii. **Iniciativa Auton ómica:** Las Asambleas de las CCAA podr án solicitar del Gobierno la adopci ón de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposici ón de ley. En puridad, en ninguno de los 2 casos estamos ante una iniciativa legislativa en sentido estricto, sino en el mejor de los supuestos ante una propuesta de iniciativa.
- iv. **Iniciativa legislativa popular:** Se establece un l ímite cuantitativo y un l ímite material. En el primer sentido, se exigen no menos de 500.000 firmas; en el segundo, la Constituci ón menciona diversos l ímites materiales en cuanto no procede en materias propias de ley org ánica, tributarias o de car ácter internacional, ni en lo relativo a las prerrogativas de gracia. Tampoco en este caso nos encontramos ante una iniciativa que se recibe en la Mesa del Congreso y debe ser tomada en consideraci ón por el Pleno del Congreso que asume esta propuesta de iniciativa.

##### 2. Fase de tramitaci ón.

- a) La preeminencia del Congreso en el procedimiento legislativo se muestra en que la



Mesa del Congreso recibe y califica el texto enviado por alguno de los actores con capacidad de iniciativa.

- b) **No están sujetas a toma en consideración los proyectos de ley remitidos por el Gobierno ni las proposiciones de ley debidas a la iniciativa del Senado.**
  - c) Las enmiendas pueden ser de totalidad, cuando pretenden la devolución del texto a su autor o proponen un texto alternativo, o al articulado, con propuesta de supresión, modificación o adición de artículos.
  - d) Si rechaza el proyecto, entonces quedar áconcluido el procedimiento legislativo. En el caso de que no rechazar el proyecto, **se remite a la Comisión Permanente Legislativa** correspondiente en razón de la materia.
  - e) La Comisión nombra una **Ponencia** que analiza el texto y las enmiendas presentadas para elaborar un Informe. Con el Informe, el texto se debate en el Pleno de la Comisión, ya de forma pública y, por tanto, se efectúa el debate entre los distintos grupos que luego se repetir áen el Pleno. La Comisión emite un Dictamen que junto al texto del proyecto o proposición de Ley se env á al Presidente del Congreso para que lo incluya en el orden del día del Pleno. En el Pleno se defiende el texto por un miembro del Gobierno o del Grupo Parlamentario proponente, se debate el texto artículo por artículo, se plantean enmiendas y finalmente se vota.
  - f) Aprobado el proyecto o proposición de ley en el Congreso, el Presidente de la Cámara da cuenta al Presidente del Senado. El Senado tiene únicamente **dos meses de plazo**, que se reducen a 20 días en los procedimientos considerados urgentes, para:
    - i. Interponer un **veto al texto aprobado en el Congreso** por mayoría absoluta de la Cámara en un debate de totalidad.
    - ii. Introducir **enmiendas** en el texto aprobado en el Congreso.
  - g) Tras el debate en el Senado, pueden producirse 3 situaciones distintas:
    - i. El Senado **aprueba el proyecto o proposición sin introducir ninguna enmienda**. En ese caso, se remite al Presidente del Gobierno para proceder a la correspondiente sanción y promulgación regia.
    - ii. El Senado, mediante mensaje motivado, **opone su veto**. El Congreso puede levantarlo y ratificar definitivamente el texto inicialmente aprobado en esta Cámara por mayoría absoluta o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo (art. 90.2 CE).
    - iii. El Senado **no interpone veto en el mensaje motivado sino enmiendas al articulado**. El Pleno del Congreso deber ápronunciarse sobre ellas, aceptándolas o no por mayoría simple (art. 90.2 CE).
3. **Fase conclusiva.**
- a) El art. 91 CE indica que el **Rey sancionará**, en el plazo de 15 días, las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgar áy ordenar ásu inmediata publicación.
  - b) La **sanción** es un requisito necesario pero sin contenido material.
  - c) La **promulgación** es un acto regio que consiste en la comprobación de que la ley sancionada cumple los requisitos constitucionalmente exigidos.
  - d) En cuanto a la **publicación** es la fecha de entrada en vigor. Las leyes entrar án en vigor



a los 20 días de su completa publicación en el BOE, si en ellas no se dispone otra cosa.

ii. **Especialidades del procedimiento legislativo.**

1. El art. 75.2 CE señala que las Cámaras podrán **delegar** en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. El art. 75.3 CE excluye de esta posibilidad de delegación la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.
2. El supuesto de tramitación en **lectura única**: La exclusión del trámite de Comisión y la aprobación únicamente en el Pleno cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita. La decisión de seguir al procedimiento de lectura única la adoptan los Plenos de las Cámaras a propuesta de las Mesas, o más las Juntas de Portavoces.
3. La utilización del procedimiento de urgencia se produce a petición del Gobierno, 2 Grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados. Efectuada la petición, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por el **procedimiento de urgencia**. Significa que los plazos tendrán una **duración de la mitad** de lo establecido con carácter ordinario.

b) Función Presupuestaria.

- i. La función de **aprobar los Presupuestos Generales del Estado**, esto es, la previsión anual de ingresos y gastos.
- ii. Según el art. 134.1 CE corresponde al **Gobierno** la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Elaborados los Presupuestos se presentan en las Cortes al menos 3 meses antes de la expiración del anterior (art. 134.3 CE).
- iii. Ejercida la iniciativa gubernamental, **corresponde a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos** (art. 134.1 CE). En cuanto al derecho de enmienda procede destacar la necesaria conformidad del Gobierno a las enmiendas que supongan aumento de créditos o disminución de los ingresos (art. 134.6 CE).
- iv. En conclusión, la aprobación de los Presupuestos es el **ejercicio de la potestad legislativa**. La Constitución ha configurado el poder presupuestario como una colaboración de poderes entre el Gobierno y el Parlamento con la función política adicional de comprobar el apoyo parlamentario con el que cuenta el Gobierno para desarrollar su programa de gobierno en el siguiente año.
- v. El art. 134. CE indica que si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarían automáticamente **prorrogados** los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

c) Función de Control: Fiscalización y Exigencia de Responsabilidad Política.

- i. La tercera función clásica de las Cortes Generales, mencionada en el art. 66.2 CE, es el **control de la acción del Gobierno**.
- ii. Formas de Control constitucionalmente previstas:
  1. El **control ordinario de la actividad gubernamental**, o control de fiscalización, pretenden **trasladar a la opinión pública la crítica y las posiciones alternativas**. La actuación de control repercute sobre la consideración que la opinión pública tenga del Gobierno, presentándose la minoría como alternativa de Gobierno para próximas



convocatorias electorales, pero también, a su vez, tiene una vertiente integradora en cuanto tiende a favorecer la negociación política entre la mayoría de gobierno y la minoría parlamentaria.

2. El **control como exigencia de responsabilidad política** tiene una naturaleza distinta. Pretende **la caída y sustitución del Gobierno** cuando el órgano parlamentario, concretamente el Congreso, constata a través de un procedimiento formalizado que el Presidente que había sido investido no cuenta ya con la confianza de la Cámara y en esas circunstancias inviste a otro Presidente (moción de censura) o se produce la dimisión y un nuevo procedimiento de investidura (cuestión de confianza).



Tema 4 El Gobierno

1. Introducción.

- a) La Constitución, en su título IV, Del Gobierno y de la Administración, regula la estructura y funciones del Gobierno como órgano constitucional diferenciado y con entidad propia.
- b) El Gobierno se configura como un órgano de importancia central en el sistema constitucional, en cuanto que no sólo cumple un conjunto de tareas concretas que se le atribuyen específicamente, sino que además debe realizar una función general de estímulo, orientación e impulso de la acción de otros órganos.

2. Composición del Gobierno.

- a) Art. 98.1 CE: El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.
- b) En cuanto al número y denominación de los ministerios, y la presencia o no de vicepresidentes, la regulación constitucional hace posible una amplia flexibilidad.
- c) El art. 103.2 CE establece que los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. Dicho artículo no dispone que esos órganos hayan de ser creados o regidos por la ley, lo que implicaría una reserva absoluta de ley, sino de acuerdo con la ley.
- d) La fórmula de acuerdo con la ley no es otra que la de la llamada reserva relativa de ley, que permite compartir la regulación de una materia entre la ley y el reglamento. La norma legal podrá limitarse a establecer prescripciones básicas, de manera que la normativa reglamentaria, respetando esas prescripciones, pueda determinar, según las necesidades de cada momento, cuánto y cuáles han de ser los departamentos ministeriales (y Vicepresidencias, si así conviniera).

3. Estructura del Gobierno: el Consejo de Ministros.

- a) El Gobierno se estructura como un órgano pluripersonal. Resulta necesario diferenciar, como órganos constitucionales, por un lado el Gobierno en cuanto colectivo, y por otro los órganos unipersonales, con entidad propia que en él se integran.
- b) Las normas básicas en cuanto a la estructura del Gobierno no establecen diferencias entre Gobierno y Consejo de Ministros. El término Consejo de Ministros viene a equivaler a Gobierno en pleno. Las funciones que la Constitución y las leyes atribuyen genéricamente al Gobierno deben entenderse atribuidas al Consejo de Ministros.
- c) En cuanto a su régimen de funcionamiento, el Gobierno se configura constitucionalmente como un órgano colegiado, esto es, un órgano cuya voluntad es resultado del acuerdo de las voluntades de sus miembros tras la oportuna deliberación.

4. Presidente y vicepresidente del Gobierno.

- a) Posición y Status del Presidente.
  - i. La posición del Presidente del Gobierno resulta claramente diferenciada de la correspondiente al resto de los miembros del Gobierno. Se define como una figura con características propias, y en clara situación de preeminencia y dirección respecto del conjunto gubernamental.



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

- ii. El Presidente del Gobierno se caracteriza por ostentar, único entre los miembros del Consejo de Ministros, una investidura parlamentaria.
  - iii. El nombramiento del Presidente del Gobierno corresponde, como el caso de los ministros, al Rey (art. 99 CE). No obstante, el nombramiento del Presidente tiene su fundamento en la confianza de la Cámara, mientras que el de los ministros deriva de la propuesta en exclusiva del Presidente (art. 100 CE).
  - iv. Al presidente le encomienda la Constitución la dirección de la acción del Gobierno y la coordinación de las funciones de sus miembros. Además, le encomienda un conjunto de funciones específicas, en cuanto órgano individualizado, funciones que son competencias del Presidente, y no del Gobierno o Consejo de Ministros.
    - 1. En relación con el propio Consejo de Ministros: La propuesta y cese de los ministros, y la petición al Rey para que presida el Consejo, art. 62.9 CE.
    - 2. En relación con las Cortes: Planteamiento de la cuestión de confianza, art. 112 CE; Propuesta de disolución de las Cámaras bajo su exclusiva responsabilidad, art. 115.1 CE.
    - 3. En relación con el Tribunal Constitucional: Interposición del recurso de inconstitucionalidad.
    - 4. La propuesta de sometimiento de una decisión a referéndum.
- b) Órganos de apoyo del Presidente.
- i. La especificidad de las funciones del Presidente del Gobierno hace necesaria la existencia de órganos de apoyo capaces de llevar a cabo las tareas de preparación de decisiones y seguimiento de su ejecución.
  - ii. Como órgano de apoyo previsto en la Constitución, ha de considerarse la figura del vicepresidente o vicepresidentes. Por lo que se refiere a sus funciones, no vienen enumeradas en la Constitución, por lo que han sido la normativa legal y la práctica política las que han venido a precisarlas.
  - iii. En la práctica, aparte de las funciones de sustitución del Presidente por ausencia en el extranjero o enfermedad, la función del vicepresidente se ha centrado fundamentalmente en la coordinación gubernamental y en la programación de las tareas del Gobierno, presidiendo a estos efectos las sesiones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
5. Los miembros del Gobierno. Los ministros.
- a) Los ministros se definen como jefes o directores de un departamento o sección de la Administración (departamento ministerial).
  - b) Cabe que haya ministros que no sean jefes de un departamento ministerial: tal sería el caso de los denominados ministros sin cartera. Se trata de una técnica empleada para lograr el adecuado equilibrio numérico en caso de Gobiernos de coalición, o para encomendar tareas coyunturales a especialistas que se incluyen en el Consejo de Ministros.
  - c) Aún cuando designados formalmente como departamentos ministeriales, no es infrecuente en la práctica española que se creen ministerios con características peculiares que los diferencian de las áreas tradicionales de la Administración: tal sería el caso de la Oficina del Portavoz del Gobierno, o del Ministerio de Relaciones con las Cortes. Sus titulares se configuran como jefes de departamentos reducidos, con finalidades casi exclusivamente de apoyo.





## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

- d) Los ministros ostentan dos tipos de posiciones:
    - i. Su condición de jefe de departamento ministerial, como posición administrativa, se simultanea con la del miembro del Gobierno, como posición política.
    - ii. Ambas posiciones implican funciones distintas y complementarias: por una parte, la dirección de una división administrativa, por otra, la colaboración en la dirección política del país.
  - e) El nombramiento de los ministros corresponde al Rey, a propuesta exclusiva del Presidente del Gobierno, y se efectúa formalmente por Real Decreto, refrendado por el Presidente.
  - f) En cuanto a su cese, se produce igualmente a propuesta exclusiva del Presidente, si bien existen otros supuestos de cese automáticamente ligados al cese de todo el Gobierno, como son los previstos en el art. 101 CE, esto es, la celebración de elecciones generales, la pérdida de confianza parlamentaria, y la dimisión o fallecimiento del Presidente. A estos supuestos debe añadirse el supuesto de cese por dimisión voluntaria.
6. El estatuto de los miembros del Gobierno.
- a) Desde el punto de vista administrativo, la Constitución se refiere expresamente a una característica del status ministerial, esto es, su específico régimen de incompatibilidades. El art. 98 CE establece un núcleo mínimo: Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario (La Constitución viene así a admitir que los ministros puedan ser también miembros de las Cámaras Legislativas) ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.
  - b) Desde la perspectiva penal, los miembros del gobierno gozan de una especial protección.
  - c) El Status de los miembros del Gobierno tiene también una dimensión procesal, ya que la Constitución establece un fuero especial para ellos en materia penal. El art. 102 CE prevé que la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno habrá de exigirse ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
  - d) Los miembros del Gobierno tienen el derecho y obligación de guardar secreto (incluso en procedimientos judiciales) sobre materias cuya divulgación pudiera resultar en grave perjuicio de la seguridad interna o externa del Estado, o de otros bienes públicos.
7. Formación del Gobierno.
- a) Los procedimientos de formación y cese del Gobierno giran esencialmente en torno a la figura del Presidente, siendo el nombramiento y cese de éste el elemento definitorio, de que dependen el resto de los miembros del Gobierno.
  - b) Por lo que se refiere a la fórmula ordinaria, se trata de un procedimiento complejo, en el que pueden distinguirse tres fases:
    - i. Fase de Propuesta:
      - 1. La primera fase del procedimiento, según el art.99 CE, consiste en una serie de consultas del Rey con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria. La dicción del artículo deja claro que el protagonismo no le corresponde a los grupos parlamentarios, sino a los grupos políticos que hayan obtenido representantes en las Cortes Generales. En consecuencia, habrá de entenderse que las consultas se evacuarán con los representantes designados por los partidos políticos. Incluso, tales representantes



no ostentaban la condición de Diputados o Senadores.

2. La propuesta del Rey, a partir de tales consultas, conteniendo el nombre del candidato seleccionado, se transmite al Congreso a través de su Presidente (art. 99 CE). Se trata de un acto formal, que debe ser refrendado por el Presidente del Congreso, según prevé expresamente el art. 64.1 CE.
- ii. Fase de Investidura:
1. Formalizada la propuesta por el Rey, corresponde al Congreso de los Diputados pronunciarse sobre ella.
  2. El pronunciamiento de los Diputados consiste en una afirmación o negación (o abstención) sobre el candidato propuesto, sin que sea posible la formulación de alternativas.
  3. El candidato deberá exponer el programa político del Gobierno que pretenda formar, y solicitar a la confianza de la Cámara.
  4. La exposición del programa del candidato debe ir seguida de un debate en el Pleno. Para la investidura, la Constitución y el Reglamento del Congreso de los Diputados exigen la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.
    - a) En cuanto a la definición de mayoría absoluta, se entiende por ella la que comprende a más de la mitad de los miembros de la Cámara.
    - b) En cuanto a quiénes sean éstos, se ha considerado en la práctica parlamentaria que son aquellos que ostentan la condición plena de Diputado, esto es, los que hayan cumplido los requisitos del art. 20 del Reglamento:
      - i. Presentación de credenciales.
      - ii. Declaración a efectos de incompatibilidades.
      - iii. Prestación de juramento.
    - c) La Constitución prevé la posibilidad de que el candidato propuesto no obtenga la mayoría absoluta en primera vuelta.
      - i. Si no se alcanza la mayoría absoluta, la misma propuesta deberá someterse a nueva votación 48 horas después. En este caso, la confianza se entenderá otorgada si obtuviese la mayoría simple. Por mayoría simple se entiende aquella en que los votos favorables son más numerosos que los expresamente desfavorables: no se computan las abstenciones, ni los votos blancos o nulos.
      - ii. Si no se obtiene la mayoría simple, deberá efectuarse nueva propuesta en la forma prevista en los apartados anteriores. La doctrina académica ha señalado que, en cualquier caso una nueva propuesta no tiene por qué significar forzosamente un nuevo candidato.
      - iii. Si tampoco tuviesen éxito las sucesivas propuestas en el plazo de 2 meses a partir de la primera votación de investidura, el Rey disolverá las Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso. Resulta lógico que la disolución afecte a las dos Cámaras, aún cuando el Senado no participe en la investidura.
- iii. Fase de nombramiento de los miembros del Gobierno.
1. Una vez realizada con éxito la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno, corresponde al Rey su nombramiento formal (art. 99.3 CE). En este caso, se atribuye al



Presidente del Congreso el refrendo del nombramiento.

2. En lo que se refiere al resto de los miembros del Gobierno, la Constitución atribuye también su nombramiento al Rey (art. 100 CE). Ahora bien, en este caso, el nombramiento se realiza a propuesta del Presidente del Gobierno y es refrendado por este último.
3. Los nombramientos del Presidente y demás miembros del Gobierno se llevan a cabo mediante Real Decreto.

8. Cese de los miembros del Gobierno.

- a) El cese del Presidente trae consigo el cese de los demás miembros del Gobierno.
- b) Causas del cese de los miembros del Gobierno:
  - i. La celebración de elecciones generales.
  - ii. La pérdida de la confianza parlamentaria (art. 101 CE).
  - iii. Dimisión o fallecimiento del Presidente.
  - iv. La declaración de incapacidad del Presidente.
  - v. Acusación por traición del Presidente (art. 102.2 CE, al requerir la aprobación por mayoría absoluta del Congreso, deberá implicar la pérdida de la confianza parlamentaria).
- c) El cese del Gobierno no supone un vacío institucional. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Se produce la situación del Gobierno en funciones, que debe suponer una alteración y disminución de las facultades gubernamentales.
  - i. Principales Funciones de Gobierno en funciones:
    1. Adoptar una serie de decisiones en caso de urgencia y de necesidad.
    2. Garantizar la formación del cambio de equipo de gobierno.
  - ii. Límites del Gobierno en funciones:
    1. El Gobierno en funciones no puede desarrollar el programa político anterior.
    2. No tendrá las siguientes facultades:
      - a) Proponer al rey la disolución de las Cámaras.
      - b) Presentar una Cuestión de Confianza.
      - c) El Consejo de Ministros no puede iniciar el procedimiento presupuestario.
      - d) El Gobierno en funciones no puede presentar proyectos de ley.
      - e) Las delegaciones legislativas otorgadas quedarán suspendidas durante el ejercicio del Gobierno en funciones.
- d) El eventual pronunciamiento reprobatorio parlamentario no supone, desde una perspectiva estrictamente constitucional, el cese del ministro afectado: Los ministros son ciertamente responsables, pero tal responsabilidad no implica que el Parlamento tenga potestad para cesarles, ni que el Presidente del Gobierno deba efectuar su cese como consecuencia de una reprobación parlamentaria.

9. Las funciones del Gobierno: Introducción.

- a) La Constitución encomienda al Gobierno, y a sus diversos órganos una multiplicidad de tareas y funciones sobre materias muy distintas, recogidas genéricamente en el art. 97 CE.
- b) Las funciones del Gobierno:
  - i. Dirección de la política interior y exterior; La Administración civil y militar y la defensa del



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

Estado.

- ii. Ejercicio de la función ejecutiva.
- iii. Potestad reglamentaria.
- c) El Gobierno tiene un conjunto muy amplio de funciones. Aparte de la mera ejecución de las leyes, corresponde también al Gobierno una tarea directiva de la política:
  - i. Fijando los objetivos y metas de la acción coordinada de los poderes públicos.
  - ii. Proponiendo los medios y métodos para conseguir estos objetivos.
- d) Al Gobierno le corresponde también orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración, tanto en su acción interna como cara al exterior.

### 10. La función directiva del Gobierno.

- a) El art. 97 CE confiere al Gobierno la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado.
- b) La función directiva consiste en fijar unas metas a alcanzar (objetivos de la política económica, social, etc.) y en impulsar al resto de los órganos constitucionales para que provean las formas y medios de alcanzar esos objetivos.
- c) Como consecuencia, el Gobierno presenta dos dimensiones en parte contrapuestas:
  - i. Es ejecutor de decisiones de otros, pues desempeña la función ejecutiva.
  - ii. Es director, pues ejerce una función creadora e impulsora, que se proyecta sobre los demás poderes del Estado.
- d) El amplio mandato constitucional del art. 97 CE viene a reflejar que la función ordinaria y cotidiana de impulso e iniciativa reside en el órgano gubernamental, correspondiendo a los demás órganos constitucionales actuar sobre supuestos de hecho creados por el Gobierno, ya para seguir sus directivas, ya para controlarlas, y modificarlas o rechazarlas.

### 11. La dirección de la política interior.

- a) En el ámbito de la política interior, la función directiva del Gobierno se manifiesta en las atribuciones que la Constitución le confiere en relación con los restantes poderes del Estado.
  - i. En relación con el poder legislativo:
    - 1. La disolución de las Cámaras (art. 115 CE) y la correspondiente convocatoria de elecciones.
    - 2. La iniciativa legislativa (art. 87.1 CE): La elaboración de proyectos de ley y su presentación a las Cámaras, proyectos de ley que serán de tramitación preferente.
    - 3. La posibilidad de dictar decretos-leyes en situaciones de urgencia y necesidad (art. 86 CE), si bien, sometida a revisión por el Congreso de los Diputados.
    - 4. El art. 134 CE encomienda al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, reservando a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.
  - ii. En relación con otros poderes y órganos.
    - 1. El Gobierno puede dirigirse directamente al electorado mediante la propuesta de convocatoria de referéndum (art. 92 CE).
      - a) El art. 92 CE introduce la figura del referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia. Se configura como la posibilidad de que el Presidente del



- Gobierno recabe un pronunciamiento de los ciudadanos sobre una decisión política.
- b) El procedimiento del referéndum consultivo del art. 92 CE comprende la iniciativa del Presidente del Gobierno (sin que se exija deliberación del Consejo de Ministros) y la autorización del Congreso de los Diputados.
  - c) El Presidente de Gobierno habrá de enviar al Congreso la solicitud de autorización, y tal autorización deberá aprobarse por mayoría absoluta.
  - d) Obtenida la autorización del Congreso, corresponde al Rey la convocatoria mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente.
2. Respecto de los órganos jurisdiccionales.
- a) La propuesta de dos miembros del Tribunal Constitucional (art. 159 CE), así como la legitimación para iniciar procesos constitucionales.
  - b) La propuesta para el nombramiento del Fiscal General del Estado (art. 124.2 CE).
3. En relación con las Comunidades Autónomas.
- a) La potestad de adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones para la protección del interés general (art. 155 CE). Esta actuación debe contar con la conformidad del Senado.
4. La reserva al Gobierno de la iniciativa para la declaración de situaciones excepcionales: estados de alarma, excepción y sitio.

12. La dirección de la política exterior.

- a) La Constitución dispone que el Gobierno dirige la política interior y exterior (art 97 CE).
- b) La actuación exterior tiene una dimensión administrativa, en cuanto implica la dirección de la Administración exterior, las representaciones diplomáticas, y la tutela de los españoles en el extranjero.
- c) La dirección de la política exterior aparece forzosamente relacionada con la defensa del Estado, puesto que la seguridad y la defensa de cada país se vincula a la creación de sistemas de alianzas y acuerdos internacionales.
- d) Las disposiciones constitucionales atribuyen al Gobierno la función directiva en estos múltiples aspectos. Ello no obsta a que otros órganos del Estado puedan colaborar, pero se trata de una participación condicionada a la iniciativa e impulso gubernamental.
- e) Dentro de las diversas manifestaciones de la acción exterior del Estado, una de ellas tiene una evidente dimensión normativa: La conclusión de tratados entre Estados. El procedimiento de conclusión de tratados refleja, pese a la intervención parlamentaria, la potestad directiva del Gobierno desde dos perspectivas:
  - i. Reserva de iniciativa gubernamental.
    - 1. La Constitución exige la intervención de las Cortes, que deberán autorizar la celebración de determinados tratados (art. 93 CE), o la prestación del consentimiento del Estado para otros (art. 94 CE).
    - 2. Queda fuera del alcance de las Cámaras el resto del procedimiento, es decir, las importantes fases de iniciativa, negociación, y conclusión de compromisos.
    - 3. En manos del órgano gubernamental queda la iniciativa, la dirección y orientación del procedimiento, aunque subordinada a la ulterior aprobación parlamentaria.



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

- ii. Restricciones a la intervención parlamentaria.
  - 1. La autorización de las Cortes no es exigible en todo tipo de tratados, sino en aquellos supuestos expresamente enumerados en la Constitución:
    - a) Los tratados por los que se cedan competencias constitucionales.
    - b) Los que impliquen una reforma constitucional.
    - c) La lista enumerada en el art. 94 CE.
  - 2. En los demás casos, el Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios: el papel del Parlamento queda limitado a ser informado.

### 13. La dirección de la defensa del Estado.

- a) La defensa del Estado aparece en la Constitución como una función reservada en exclusiva a la competencia estatal (art. 149.1.4 CE) y de las instituciones estatales, atribuida a la dirección gubernamental (art. 97 CE).
- b) Esta atribución aparece vinculada a otras dos funciones gubernamentales:
  - i. La dirección de la Política exterior.
  - ii. La dirección de la Administración militar.

### 14. La función ejecutiva. La potestad reglamentaria.

- a) El contenido de la función ejecutiva podrá ser tan amplio y diverso como las disposiciones legales prevean:
  - i. Podrá consistir en actividades de mera autorización, de inspección, de prestación directa de bienes y servicios, de imposición de sanciones, o de cualquier otro tipo que la ley establezca.
  - ii. La ley podrá determinar que sus preceptos se lleven a la práctica directamente por el poder público, o que se sigan fórmulas de ejecución indirecta, a través de concesionarios privados, en cuyo caso el papel del poder ejecutivo consistirá en el otorgamiento de esa concesión.
- b) En cuanto actividad derivada de las previsiones de la ley, la función ejecutiva se encuentra estrictamente subordinada a los mandatos de ésta. La ley habilita al poder ejecutivo para ejercer un conjunto de competencias, de manera que la acción de este poder deberá tener a la ley como punto de referencia.
- c) En cuanto al sujeto de la función ejecutiva, las leyes se refieren específicamente al Gobierno o al Consejo de Ministros como órgano materialmente ejecutor de sus mandatos. No obstante, el grueso de las tareas ejecutivas se suele encomendar por las normas legales a los departamentos ministeriales o a la Administración.
- d) La función ejecutiva aparece estrechamente relacionada con otras funciones del Gobierno:
  - i. La función reglamentaria: La normativa reglamentaria se configura en muchas ocasiones como requisito previo y necesario para la ejecución de los mandatos legales.
  - ii. La dirección de la Administración.
- e) La división competencial efectuada por la Constitución y los Estatutos de Autonomía implica que habrá funciones ejecutivas propias del Estado, y funciones ejecutivas que correspondan a las Comunidades Autónomas.





Tema 5 Las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno

1. Control parlamentario: Significado y modalidades.

- a) El sistema parlamentario está asentado sobre la base de la relación de confianza existente entre el Parlamento y el Gobierno. Como correlato de esa relación fiduciaria, el Parlamento tiene asignadas funciones de control de la actividad gubernamental.
- b) El Gobierno debe contar con la confianza parlamentaria expresada en la votación de investidura; debe para mantenerse en ejercicio, conservar dicha confianza y está sometido al control de las Cámaras. Quien mantiene la relación fiduciaria con el Parlamento es el Presidente de Gobierno.
- c) El control de ambas Cámaras sobre el Gobierno es una actividad prevista en el art. 66.2 CE que se realiza de forma permanente mediante unos instrumentos específicos.
- d) Los instrumentos de Control Parlamentario.
  - i. Información y Control.
    1. La Constitución prevé que los parlamentarios pueden recabar a la Administración la información y documentación que precisen (art. 109 CE y 7 RC).
    2. Cuando se controla al Gobierno no sólo se requiere información sobre su actuación y los motivos que la guían, sino que se compara esa actuación con un canon o criterio de referencia y se traslada esa comparación a la opinión pública para que ésta tenga ocasión de juzgar sobre la idoneidad de la actuación gubernamental.
  - ii. Las Preguntas.
    1. Para asegurar el ejercicio del control parlamentario, el art. 111 CE llega a imponer que en el orden del día de cada Pleno de las Cámaras se reserve un tiempo mínimo para preguntas e interpelaciones.
    2. El Reglamento del Congreso cumple este mandato estableciendo una regla general de dos horas semanales para la evacuación de preguntas e interpelaciones. La práctica actual es más generosa, y los Plenos ordinarios de las Cámaras dedican una tarde entera a la evacuación de preguntas e interpelaciones.
    3. Las preguntas se caracterizan porque tienen un objeto concreto y determinado: un hecho, una situación o una información. Pueden ser de 3 clases:
      - a) Preguntas para las que se solicita respuesta por escrito: El Gobierno debe contestar la pregunta en un plazo de 20 días. Si así no lo hace, la pregunta escrita se transforma en pregunta oral en Comisión.
      - b) Las preguntas orales en Comisión son contestadas en la Comisión competente e implican un debate.
      - c) Preguntas con respuesta oral en el Pleno: Se evacúan ante el Pleno de la Cámara en las sesiones correspondientes al control parlamentario, y suponen un debate entre el parlamentario que formula la pregunta y el miembro del Gobierno que la contesta.
  - iii. Las interpelaciones.
    1. Las interpelaciones coinciden con las preguntas en ser evacuadas oralmente en el Pleno de la Cámara, pero se distinguen de ellas por el nivel de concreción: en tanto que las preguntas tienen un objeto concreto y específico, las interpelaciones versan sobre los motivos o propósitos de la política del Ejecutivo en cuestiones de política general.



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

2. La interpelación puede concluir en una moción que se presenta, para su aprobación, al Pleno de la Cámara.
  3. Las interpelaciones son el medio adecuado para debatir sobre algún aspecto más general de la política del Ejecutivo y son más atemporales.
- iv. Las Comisiones de la Investigación.
1. Para que se constituya una Comisión de Investigación deben concurrir una propuesta del Gobierno, de la Mesa de la Cámara, de los grupos parlamentarios o de la quinta parte de los Diputados y la posterior aprobación de tal propuesta por el Pleno de la Cámara.
  2. A diferencia de las Comisiones Permanentes de las Cámaras, las de Investigación son de carácter temporal, y pueden crearse para cualquier asunto de interés público.
  3. Lo más característico de estas Comisiones es que pueden requerir que comparezca ante ellas, para informar, cualquier ciudadano y cargo público o funcionario, siendo obligatorio hacerlo e incurriendo en delito de desobediencia grave el que no lo hiciera.
  4. Las conclusiones de las Comisiones de Investigación no tienen más efectos que los puramente políticos. Y estas conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales.
2. Exigencia de responsabilidad política: Moción de Censura y Cuestión de Confianza.
- a) La Moción de Censura.
- i. Concepto.
    1. La moción de censura es la única forma en la que las Cortes Generales o, más concretamente, el Congreso, pueden expresar por propia iniciativa, la retirada de su confianza al Gobierno.
    2. La moción de censura consiste en que el Congreso, a iniciativa propia, retira la confianza otorgada al Presidente del Gobierno.
    3. La característica más destacada de la construcción constitucional de la moción de censura es la preocupación por la estabilidad gubernamental y, sobre todo, por evitar los vacíos de poder. De ahí que la Constitución exija que la retirada de la confianza parlamentaria lleve simultáneamente aparejado el otorgamiento de la confianza a otro Presidente del Gobierno. Así que en nuestro ordenamiento, la moción de censura opera como una sustitución de un Gobierno por otro.
  - ii. Requisitos.
    1. Es preciso que la moción sea suscrita por al menos una décima parte de los Diputados. Se precisa el concurso de 35 Diputados para presentar una moción de censura.
    2. La propuesta de un candidato a la Presidencia del Gobierno.
    3. Es preciso tener en cuenta que los Diputados firmantes de una moción de censura no podrán, si la moción no prospera, volver a presentar otra durante el mismo período de sesiones.
  - iii. Procedimiento.
    1. Admisión a trámite: La mera admisión a trámite apareja efectos jurídicos, ya que a partir de ese momento el Presidente del Gobierno no podrá proponer al Rey la disolución de las Cámaras.



2. La preocupación de la Constitución por la estabilidad gubernamental se manifiesta en que, admitida a trámite la moción por la Mesa del Congreso, se abre un periodo de reflexión mínimo de 5 días, que tiene el propósito de contribuir a que se pondere serenamente la situación. Además, durante los 2 primeros días se pueden presentar mociones alternativas.
  3. Las líneas de fuerza de ese debate se concentran no en la exigencia de la responsabilidad política del Presidente del Gobierno en ejercicio, sino en la investidura de quien aspira a sustituirle en el puesto.
  4. Una vez realizado el debate, se produce la votación. La votación es pública por llamamiento. Para que la moción de censura prospere, debe obtener la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, esto es, el voto de la mitad más uno de los que forman la Cámara.
- iv. Efectos.
1. En el caso de que no sea aprobada la moción de censura, el Gobierno recupera la facultad de disolución de las Cámaras que había perdido al admitirse a trámite.
  2. Si la moción fuese aprobada, se entiende retirada la confianza al Presidente en ejercicio y otorgada al candidato, por lo que el primero cesa y debe presentar su dimisión al Rey, que nombrará Presidente del Gobierno al segundo, todo ello de forma automática.
3. La disolución de las Cortes Generales.
- a) Causas de la disolución anticipada de las Cámaras:
    - i. Disolución anticipada por imperativo constitucional:
      1. Reforma Constitucional.
      2. El caso previsto en el art. 99.5 CE, que mandata al Rey para disolver ambas Cámaras y convocar elecciones si transcurrido el plazo de 2 meses, contados desde la primera votación de investidura, ningún candidato hubiese obtenido la confianza del Congreso.
    - ii. Disolución anticipada por la discrecionalidad del Presidente de Gobierno.
  - b) La doctrina constitucional clásica vendrá a considerar el derecho de disolución como un elemento esencial de la forma de gobierno parlamentaria y pieza clave del mismo en una triple dimensión:
    - i. Como mecanismo esencial del sistema parlamentario de Gobierno, imprescindible para el equilibrio y funcionalidad del mismo.
    - ii. Como una contrapartida al Control parlamentario y a la responsabilidad política.
    - iii. Como un instrumento de arbitraje en la solución de los conflictos interorgánicos.
  - c) Procedimiento.
    - i. El art. 115.1 CE atribuye la disolución discrecional al Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, deliberación que es preceptiva pero no vinculante para el Presidente.
    - ii. Dos factores que caracterizan la regulación constitucional de la disolución:
      1. La libertad de desenvolvimiento, por cuanto la disolución puede concretarse en cualquier momento, de acuerdo con los intereses y la voluntad del Presidente.
      2. La autonomía de acción, por cuanto la disolución es independiente de cualquier acto previo de relevancia constitucional, bien como elemento habilitante, bien como consecuencia última del mismo.



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

- iii. La disolución discrecional constitucionalmente regulada es un acto complejo que requiere la intervención de 3 órganos diferentes en tres momentos sucesivos:
    - 1. La deliberación del Consejo de Ministros.
    - 2. La propuesta del Presidente del Gobierno.
    - 3. La expedición del Decreto por el Rey.
  - iv. Junto a las condiciones procedimentales, la Constitución exige que el Decreto de disolución fije la fecha de las elecciones (art. 115.1 CE), que tendrán lugar entre los 30 y los 60 días posteriores a la expiración del mandato, sea expedido por el Rey y refrendado por el Presidente del Gobierno.
- d) Límites al ejercicio del Derecho.
- i. La Constitución establece determinados límites al ejercicio de la disolución, que tratan de evitar que el Gobierno abuse de su derecho y que la representación política sea interrumpida con más frecuencia de lo que la prudencia aconseja.
    - 1. No podrá presentarse propuesta de disolución cuando esté en trámite una moción de censura (art. 115.2 CE).
    - 2. El art. 115.3 CE establece que no procederá nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior.
    - 3. El art. 116.5 CE establece que no podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados alguno de los estados excepcionales. El objetivo del precepto es evitar la acumulación simultánea en las manos del Gobierno de dos facultades tan importantes, cuales son la disolución y la declaración de estados excepcionales.
- e) Efectos:
- i. La disolución comporta dos tipos de efectos:
    - 1. Intraparlamentarios:
      - a) El mandato de los miembros de la Cámara disuelta finaliza el mismo día de la disolución, excepto para los miembros titulares y suplentes de la Diputación Permanente, que ven prorrogado su mandato hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.
      - b) Los miembros de la Cámara disuelta devienen meros particulares, perdiendo por ese acto sus derechos, garantías y prerrogativas (excepto la de la inviolabilidad), salvo los miembros de la Diputación Permanente.
      - c) Como consecuencia de la disolución, caducan todas las iniciativas parlamentarias presentadas, excepto aquellas de las que constitucionalmente deba conocer la Diputación Permanente.
    - 2. Extraparlamentario:
      - a) La disolución comporta la apelación al cuerpo electoral dentro de los plazos constitucionalmente previstos.
      - b) El Rey viene obligado a convocar a las Cámaras electas dentro de los plazos constitucionalmente previstos.



1. Principios constitucionales sobre organización y funcionamiento de los tribunales de Justicia.

a) Concepto de Poder Judicial.

- i. El poder judicial es un conjunto de órganos que tiene atribuida la realización de la función estatal consistente en resolver, mediante la aplicación del Derecho, los conflictos que surjan entre los ciudadanos o entre éstos y los poderes públicos.
- ii. El poder judicial es un poder difuso, predicable de todos y cada uno de los órganos judiciales del país cuando ejercen función jurisdiccional, función que ejercen sin relación alguna de sujeción jerárquica.

b) Poder judicial y Administración de Justicia.

- i. Art. 117.1 CE se señala que la justicia se administra por jueces y magistrados integrantes del poder judicial.
- ii. La caracterización como poder del Estado, derivada de la función constitucional que se realiza, lo distingue al poder judicial de la Administración de justicia: el primero es un poder del Estado, separado de los otros dos e independiente de ellos; la Administración de justicia, se encuentra funcionalmente subordinada al poder judicial, en la medida en que consiste en un conjunto de medios personales y materiales que se ordenan al mejor cumplimiento de los fines de aquel.
- iii. La distinción entre poder judicial y Administración de justicia responde a la doble naturaleza de la tarea de impartir justicia:
  1. El poder judicial es un poder del Estado. La función de administrar justicia es una actividad prestacional del Estado, un servicio público, derivado del monopolio estatal del poder jurisdiccional entendido como el poder de declarar y hacer efectivo el Derecho.
  2. El poder judicial es plenamente independiente de los otros dos poderes. La administración de justicia, como actividad prestacional, se incardina en la responsabilidad que corresponde al ejecutivo por el funcionamiento de los servicios públicos en general.

c) Poder judicial y función jurisdiccional.

- i. La unidad jurisdiccional.
  1. La unidad está expresamente recogida en la Constitución en dos sentidos diferentes:
    - a) Respecto de la función jurisdiccional propiamente hablando, en el art. 117.5 CE prescribe que el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales.
    - b) Respecto de quienes desempeñan dicha función, en el art. 122.1 CE se señala que los jueces y magistrados de carrera forman un cuerpo único.
  2. El reconocimiento constitucional del principio de unidad jurisdiccional tiene dos consecuencias inmediatas:
    - a) La primera es que la división territorial del poder operada por la Constitución no afecta al poder judicial: Las Comunidades Autónomas pueden asumir poderes legislativos y ejecutivos, pero el poder judicial es único en toda España.
    - b) La segunda es la exclusión de todo tribunal que no esté previamente integrado en la estructura orgánica del poder judicial.
- ii. La totalidad de la jurisdicción.



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

1. La jurisdicción se extiende a todas las personas, a todas las materias y a todo el territorio español.
  2. La totalidad de la jurisdicción se proyecta, pues, material, personal y territorialmente sin que quepan excepciones ni por razón de la persona ni por razón de la materia ni por razón del territorio.
  3. Es preciso señalar que el alcance total de la jurisdicción se extiende a la aplicación de las leyes, incluyendo el control de la legalidad de la actuación administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican.
  4. El control jurisdiccional no se extiende a la oportunidad de los actos realizados en el ejercicio de la función de dirección de la política interior y exterior y de la Administración civil y militar que la Constitución reconoce al Gobierno.
- iii. La exclusividad jurisdiccional.
1. La función jurisdiccional está reservada exclusivamente a jueces y magistrados sin que nadie sino ellos, ni siquiera el Consejo General del Poder Judicial o el Ministerio Fiscal, pueda ejercerla.
  2. Los jueces y magistrados no pueden realizar más funciones que la jurisdiccional y las que expresamente les atribuya la ley en garantía de cualquier derecho.
- iv. La responsabilidad.
1. La única forma de control a que están sometidos es la derivada de los recursos que se interpongan, cuando ello proceda legalmente, contra sus resoluciones y ante otros órganos, y ello no puede acarrear otra consecuencia que la anulación de la resolución recurrida.
  2. La única forma real de responsabilidad de jueces y magistrados por el ejercicio de su función se traduce en la responsabilidad penal y, en el delito de prevaricación. Este delito, el dictar a sabiendas una resolución injusta, constituye la única responsabilidad material que, sobre el fondo de su cometido, sobre el contenido de la función juzgadora, cabe realmente imputar a un juez.
- d) La posición constitucional del juez: independencia y legitimidad.
- i. La imparcialidad judicial.
    1. El contenido de la función jurisdiccional es resolver los conflictos entre los ciudadanos o entre éstos y los poderes públicos, o juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.
    2. Si la función jurisdiccional se atribuye a un tercer poder, no es sólo por evitar la concentración del poder, es para garantizar que la aplicación del Derecho y la interpretación de las normas corresponde a alguien que, por ser distinto y ajeno a quien produce las normas básicas del ordenamiento y a quien las promueve y ejecuta sus contenidos, puede resolver con imparcialidad.
    3. La imparcialidad es el rasgo fundamental que debe caracterizar el ejercicio de la función jurisdiccional.
  - ii. Independencia y legitimidad.
    1. Los integrantes del poder judicial adoptan sus resoluciones con arreglo a Derecho, sin que puedan recibir ningún tipo de órdenes, instrucciones, sugerencias o directrices relativas a los hechos sometidos a juicio, a la norma jurídica a aplicar, al sentido que debe otorgarse a dicha norma o a la resolución que cumple adoptar.





2. El juez o magistrado está únicamente sometido al imperio de la ley (art. 117.1 CE).
3. La expresión sometido exclusivamente al imperio de la ley no es una afirmación constitucional de la ley como única fuente del Derecho excluyente de todas las demás: es una afirmación de la independencia del juzgador, y de la exclusiva sujeción de éste a la norma jurídica.
4. La sumisión a la ley es la fuente de legitimidad del juzgador en el ejercicio de la función jurisdiccional.
5. La independencia judicial es absoluta: se extiende frente a todos y alcanza a los órganos de gobierno del poder judicial e incluso, a los propios órganos jurisdiccionales, ninguno de los cuales puede dictar instrucciones, ni generales ni particulares, dirigidas a sus inferiores y relativas a la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico.

## 2. El Estatuto de los jueces

- a) Para asegurar la independencia de jueces y magistrados, la Constitución apuntala su posición jurídica con un núcleo de garantías y con algunas limitaciones de derechos que, en su conjunto, constituyen un auténtico estatuto del juzgador.
  - i. La inamovilidad.
    1. La más tradicional de las garantías de la independencia es la inamovilidad.
    2. Consiste en que los jueces y magistrados no pueden ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados sino por las causas y con las garantías previstas en la ley.
    3. El propósito de esta previsión es impedir que la actuación de un juez o magistrado pueda acarrearle consecuencia desventajosa alguna para la posición que ostenta, así como evitar que quien tuviere potestad para ello pudiese remover de su puesto, o separar de un proceso determinado, a un juez cuyo comportamiento no le resulte satisfactorio, imponiendo en su lugar a alguien más receptivo a sus deseos.
    4. La suspensión y la separación son competencia del Consejo General del Poder Judicial. La atribución a este órgano, o a órganos de gobierno propios del poder judicial, como las Salas de Gobierno, los Presidentes o los jueces decanos, de las potestades administrativas relativas a los jueces y magistrados, constituye una garantía adicional de la independencia judicial.
  - ii. Limitaciones y prohibiciones.
    1. Como el objetivo es garantizar la imparcialidad del juzgador, el estatuto de éste incluye medidas negativas o limitaciones de las facultades que el ordenamiento reconoce a la mayoría de los ciudadanos. Algunas de estas facultades afectan a derechos fundamentales.
    2. Los jueces y magistrados tienen constitucionalmente vedado pertenecer a partidos políticos o sindicatos (art. 127.1 CE). El objetivo es evitar la expresión pública que de su ideología política supone la afiliación a un partido político o sindicato.
    3. El mismo precepto constitucional que excluye a jueces y magistrados del ejercicio del derecho de asociación política y sindical supone también limitaciones en el ejercicio de otros derechos fundamentales como las libertades de expresión, reunión o huelga. Así tienen prohibido dirigir críticas, felicitaciones o censuras a los poderes públicos. No pueden concurrir a reuniones públicas que no tengan carácter judicial, y no pueden, en las



elecciones, tomar mas parte que la de emitir su voto.

4. Los miembros del poder judicial no pueden desempeñar cargo alguno, por designación o por elección, en ningún órgano estatal ni en las empresas, entidades y organismos de ellos dependientes; tampoco pueden aceptar ningún empleo o profesión retribuidos, ni ejercer actividades mercantiles, ni de asesoramiento. Solo la docencia e investigación jurídicas y la producción literaria, artística, científica y técnica les están abiertas.

### 3. Gobierno del Poder Judicial.

#### a) La Composición del Consejo General del Poder Judicial.

- i. La Constitución diseña un órgano específico, el Consejo General del Poder Judicial, al que otorga la función de gobernar este poder.
- ii. La Constitución encomienda a la Ley Orgánica del Poder Judicial la regulación del estatuto y funciones del Consejo.
- iii. Por lo que se refiere a su composición, la Constitución señala que el Consejo General del Poder Judicial tendrá 21 miembros, y prescribe que doce de ellos deben ser elegidos entre jueces y magistrados de todas las categorías en los términos que establezca una Ley Orgánica, y los otros ocho, entre juristas de prestigio con 15 años de profesión, elegidos por ambas Cámaras (4 por el Congreso de los Diputados, por mayoría de tres quintos; otros 4 por el Senado, con la misma mayoría).
- iv. Una vez nombrados, los 20 vocales del Consejo General del Poder Judicial eligen por mayoría de tres quintos al Presidente del Tribunal Supremo. El Presidente del Tribunal Supremo preside, a su vez, el Consejo General del Poder Judicial, y es el único miembro de éste que puede ser reelegido por una sola vez.

#### b) Las funciones del Consejo General del Poder Judicial.

- i. El núcleo funcional que justifica la existencia del Consejo General del Poder Judicial y que constituye el grueso de sus competencias comprende aquellas funciones que pueden influir en la independencia judicial, y está reservado por la propia Constitución:
  1. Selección, formación y perfeccionamiento de jueces y magistrados.
  2. Nombramientos de jueces y magistrados.
  3. Ascensos de los mismos.
  4. Inspección y vigilancia de los juzgados y tribunales.
  5. El ejercicio de las competencias relativas a las situaciones administrativas de jueces y magistrados.
  6. La potestad disciplinaria para las sanciones de mayor gravedad: es el único órgano competente para imponer a los integrantes del poder judicial las sanciones de traslado forzoso, suspensión y separación.
- ii. El Consejo General del Poder Judicial no es políticamente responsable de su gestión: sus miembros no pueden ser removidos de su cargo antes de la finalización de su mandato; ningún órgano puede exigirles responsabilidad política.
- iii. El Consejo General del Poder Judicial está sometido a un cierto control por parte de las Cortes Generales, a las que debe elevar anualmente una Memoria sobre el estado, actividades y funcionamiento del propio Consejo y de los juzgados y tribunales.

#### c) Otros órganos de gobierno.



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

- i. Además del Consejo General del Poder Judicial, cuenta con otros órganos de gobierno que están subordinados al mismo. Son órganos de gobierno interno, integrados por componentes elegidos por los jueces y magistrados, y que ostentan competencias de distinta índole, encaminadas a garantizar el mejor funcionamiento de los órganos judiciales que corresponden.
- ii. Como órganos pluripersonales, se configuran las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia.
- iii. Como órganos unipersonales, se completa con los Presidentes de los Tribunales y Audiencias y los jueces decanos.



马德里卡洛斯三世大学华人学生协会  
ASOCIACION DE ESTUDIANTES CHINOS DE  
LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

Tema 7 La Organización Territorial del Estado (I)

1. Autonomía de nacionalidades y regiones y forma territorial del Estado.

a) Forma Territorial del Estado.

- i. La solución que la Constitución dio al problema de cómo articular territorialmente el Estado se encuentra en el art. 2 en el que se afirma: La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación Española, patria común e indivisible de los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas.
- ii. Esa autonomía, se reconoce en primer lugar respecto de nacionalidad y regiones una cierta capacidad de autogobierno y autoorganización; se reconoce también a otros entes que integran el Estado. En efecto, el art. 137 CE afirma: El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Distinguimos dos grandes niveles: La autonomía local y la autonomía de nacionalidades y regiones.
- iii. El art. 2 CE vincula el principio de autonomía con el de unidad. La autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad.
- iv. La peculiaridad más importante de la Constitución Española consiste en no realizar una definición del modelo territorial adoptado. El Constituyente evita la definición de la forma del Estado, dejando abierto un proceso complejo desde el punto de vista jurídico y político de concreción de la organización territorial del Estado.
- v. El art. 2 CE concibe la autonomía de las nacionalidades y regiones como un derecho, y podrá ejercitarse o no (principio dispositivo de la autonomía). La forma territorial del Estado sólo es comprensible a la luz del resultado del ejercicio de ese derecho.
- vi. Como consecuencia del reconocimiento de la autonomía en el seno del Estado, este concepto de Estado adquiere un doble significado:
  1. En un primer sentido, el Estado sirve para definir el ente soberano que es España y en su seno se incluyen todos y cada uno de los entes jurídico-públicos que lo integran.
  2. En un segundo sentido, la unidad estatal exige que exista un aparato jurídico-público que identifique esa unidad y que ejerza las potestades a ella vinculadas. A ese aparato unitario también se le denomina Estado.

b) La Autonomía de Nacionalidades y Regiones.

- i. La configuración constitucional de la autonomía responde a 4 características básicas: Se trata de un derecho, de contenido fundamentalmente político, limitado, y no necesariamente homogéneo.
- ii. La autonomía como derecho: el principio dispositivo.
  1. La autonomía es un derecho que podrá ejercitarse o no, dicho de otra manera, en la Constitución la autonomía era una posibilidad, no una imposición.
  2. Otra de las particularidades del reconocimiento del derecho a la autonomía es la relativa a la titularidad de ese derecho. La Constitución se refiere a un doble tipo de titular del



- derecho: nacionalidades y regiones. Con esta dualidad lo que se pretende es dejar constancia de la existencia de determinadas zonas del territorio cuya autonomía encuentra sus fundamentos en una exigencia de autogobierno vinculada a las particulares culturales, históricas, geográficas, etc., que se han concretado en la existencia de una cierta conciencia nacional.
3. La Concreción de cuáles eran los límites de las distintas nacionalidades y regiones era otro de los problemas con los que se enfrentaba el constituyente. Éste optó por dejar la cuestión abierta, se limitó a ofrecer en el art. 143.1 CE una serie de criterios para determinar cuáles eran esas nacionalidades y regiones: provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica.
- iii. El contenido político de la autonomía.
1. Se ha definido la autonomía de nacionalidades y regiones como una capacidad de autogobierno que configura a la Comunidad Autónoma como una instancia de decisión política, como un centro de gobierno con capacidad para dirigir políticamente la comunidad que se asienta en su ámbito territorial, gestionando, según dichas orientaciones, sus intereses propios, a través de políticas propias, que pueden ser distintas de las de otras instancias.
- iv. La autonomía como poder limitado.
1. El concepto mismo de autonomía supone la existencia de unos poderes limitados ya que la autonomía se incardina dentro de la unidad.
  2. La Constitución establece que las competencias que corresponden a los poderes centrales del Estado y que no pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas. De señalarse que la Constitución no atribuye directamente competencia alguna a las Comunidades Autónomas. La Constitución sólo establece el marco y los límites de las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir a través de sus Estatutos de Autonomía y de otros instrumentos normativos.
  3. Existen otras barreras impuestas por la Constitución y que se derivan directamente de la idea de unidad, y que están formados por aquellos principios generales que articulan unidad del Estado y autonomía de nacionalidades y regiones. Estos principios no sólo limitan la acción de las Comunidades Autónomas, sino también la de los poderes centrales del Estado. Solidaridad, igualdad de las Comunidades Autónomas, igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos y unidad económica son los principios más importantes de articulación del Estado de las Autonomías.
- v. El contenido no necesariamente homogéneo de la autonomía.
1. La propia Constitución diferenció dos tipos de Comunidades Autónomas según el grado de autonomía que podían asumir en un primer momento de establecimiento del Estado de las Autonomías.
  2. La falta de homogeneidad en el contenido de la autonomía deriva también del principio dispositivo que la inspira. La Constitución no establece por sí misma el contenido material de la autonomía sino que fija solamente el marco dentro del cual puede cada Estatuto de Autonomía asumir competencias. Ello significa que no todas las Comunidades Autónomas



tenían porqué asumir las mismas competencias o, aún así, podían hacerlo en un mismo grado. El desarrollo efectivo del Estado de las Autonomías ha confirmado el carácter no homogéneo de la asunción de competencias.

3. Existen determinadas circunstancias de distinta naturaleza que introducen particularidades en ciertas Comunidades. Son lo que se ha dado en llamar hechos diferenciales: lenguas propias, derechos históricos, estructura insular, etc. Los hechos diferenciales afectan a las competencias de las Comunidades Autónomas de las que se predicen, ya que algunas de dichas competencias están íntimamente ligadas a aquéllos.
2. Criterios generales de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
    - a) Las Comunidades Autónomas no son meras creaciones del Derecho o divisiones artificiales del territorio, sino entidades históricas y culturales con entidad propia. La garantía de esa entidad requiere la habilitación de una serie de técnicas jurídicas, imprescindibles para que la voluntad constitucional no quede en una mera expresión de buenas intenciones.
    - b) Estas técnicas han venido a incluirse en el Título VIII de la Constitución, y son de dos tipos:
      - i. La asunción, por las Comunidades Autónomas de un conjunto de poderes o competencias para la protección y defensa de sus intereses propios (Reparto Competencial).
      - ii. El establecimiento de un sistema institucional propio, encargado de ejercer esos poderes y competencias (Organización de los poderes autonómicos).
    - c) La delimitación del reparto competencial de las funciones que van a corresponder a las Comunidades Autónomas, y las que van a quedar en manos de las instituciones centrales del Estado aparece así como elemento esencial para la definición del Estado de las Autonomías.
    - d) Su regulación y estructura es resultado de una amplia variedad de normas tanto constitucionales como legislativas y reglamentarias, de decisiones jurisdiccionales, e incluso de convenciones o costumbres constitucionales ya arraigadas. Como elementos de este conjunto regulador, pueden destacarse:
      - i. Las normas constitucionales relativas al reparto de competencias.
      - ii. Las normas de los Estatutos de Autonomía.
      - iii. Las leyes estatales relativas a la delegación y transferencia competencial, y a la fijación de bases.
      - iv. Las Sentencias del Tribunal Constitucional en la resolución de conflictos competenciales.
      - v. Los Reales Decretos de transferencia de funciones y servicios.
    - e) Líneas generales del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas:
      - i. El reparto responde al principio dispositivo. No viene fijado de una vez y por todas en la Constitución, sino que se deja que cada Comunidad Autónoma, en su Estatuto de Autonomía, asuma las competencias de que va a disponer.
      - ii. Las competencias que corresponden en todo caso al Estado vienen enumeradas en la Constitución.
      - iii. Las competencias de las Comunidades Autónomas serán las que cada una de ellas asuma en su correspondiente Estatuto (art. 172.2 d CE).
      - iv. Mediante leyes específicas, previstas en el art. 150 CE, podrán transferirse a las Comunidades Autónomas competencias adicionales.





## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

- v. Aquellas competencias que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos, o no les hayan sido transferidas, seguirán incluidas dentro del ámbito competencial estatal. La cláusula residual juega a favor del Estado: éste será competente en todo aquello no asumido por los Estatutos de las Comunidades Autónomas.
3. Técnicas de asunción, régimen de exclusividad y compartición e integración del sistema de distribución de competencias.
- a) Reparto Competencial:
    - i. Podemos distinguirse, a efectos de reparto competencial, varias posibilidades:
      - 1. Competencias exclusivas del Estado. Versan sobre aquellas materias reservadas íntegramente a la competencia estatal.
      - 2. Competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Versan sobre aquellas materias que los Estatutos de Autonomía reservan íntegramente a la competencia de las respectivas Comunidades Autónomas. En estos supuestos, se atribuyen con carácter de exclusividad las funciones legislativas y ejecutivas a las correspondientes autoridades autonómicas.
      - 3. Competencias compartidas. Hay un amplio elenco de materias en que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan funciones y competencias, interviniendo en distintos niveles. En gran parte, la complejidad del sistema resulta de esta compartición, que puede asumir formas muy diversas: bien traducéndose en un reparto de funciones (legislativa al Estado, ejecutiva a las Comunidades Autónomas), bien en una división de atribuciones incluso dentro de la misma función (legislación básica al Estado, legislación de desarrollo a las Comunidades Autónomas).
    - b) Las competencias exclusivas del Estado: características.
      - i. Los Estatutos de Autonomía deberán contener las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución (art. 147.1.d CE). Se parte del principio de disponibilidad en favor de las Comunidades Autónomas, para que cada una de ellas decida sobre su nivel competencial.
      - ii. Esta disponibilidad no es absoluta. La Constitución establece un sistema para garantizar que un conjunto de poderes y funciones quedarán atribuido a las instituciones centrales del Estado, para asegurar la unidad imprescindible del mismo.
      - iii. Se contiene una amplia enumeración de competencias exclusivas estatales en el art. 149.1 CE. Dicho art 149.1 enumera una serie de materias, que se atribuyen, sin matización alguna a la competencia exclusiva estatal: así Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derechos de asilo, Relaciones Internacionales, Defensa y Fuerza Armada, etc.
      - iv. Junto a la lista de competencias del art. 149.1 CE, hay una serie de materias que quedan fuera de la disponibilidad autonómica, en virtud de otros mandatos constitucionales. Así ocurre respecto de aquellas materias reservadas a la ley orgánica, norma ésta que solamente pueden dictar las Cortes Generales.
    - c) Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas: Competencias legislativas y ejecutivas.
      - i. Las competencias correspondientes a cada Comunidad Autónoma serán las incluidas en los



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

- respectivos Estatutos de Autonomía.
- ii. Para ampliar al máximo el ámbito competencial de cada Comunidad Autónoma, los Estatutos de Autonomía han incluido en su texto todas las competencias no reservadas expresamente al Estado por ese artículo.
  - iii. Los Estatutos de Autonomía asumen listas de competencias que definen como exclusivas.
  - iv. Competencias Legislativas:
    1. Estas competencias exclusivas suponen la asunción por las Comunidades Autónomas de todas las funciones sobre una materia determinada.
    2. Se ha admitido generalmente que la potestad legislativa es el exponente por excelencia de la autonomía.
    3. Las Comunidades Autónomas pueden dictar normas de igual rango que las leyes estatales, de manera que no queden jerárquicamente sometidas a éstas. Esas normas, por su carácter legislativo, no quedan sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino únicamente a la jurisdicción constitucional.
  - v. Competencias Ejecutivas:
    1. Las competencias de orden ejecutivo revisten igualmente notoria importancia, al ser la expresión cotidiana, y en relación directa con el ciudadano, de la acción de los poderes públicos. La nueva ordenación territorial del Estado ha venido a crear un nuevo nivel ejecutivo: la Administración autonómica.
    2. A la luz de las previsiones constitucionales y estatutarias, es necesario diferenciar diversas situaciones:
      - a) Cabe que corresponda en exclusiva toda la actividad ejecutiva en una materia determinada a la competencia autonómica.
      - b) Cabe también que en las funciones ejecutivas exista una compartición de tareas entre Estado y Comunidades Autónomas.
    3. Para evitar las diferencias y conflictos que pueden derivarse de esa situación, se ha preconizado el establecimiento en las materias de competencias compartidas de una Administración única, encomendada a la competencia autonómica, y encargada de la ejecución, tanto de la normativa autonómica como de la estatal.
  - vi. Las competencias compartidas (I): Legislación y ejecución.
    1. Los tipos de competencias compartidas son muy diversos. El supuesto más frecuente de competencias compartidas es el resultante de la atribución al Estado de la función legislativa sobre una materia, dejando la posibilidad a las Comunidades Autónomas de asumir en sus Estatutos otras competencias distintas de la legislativa, como la reglamentaria o la ejecutiva.
  - vii. Las competencias compartidas (II): Bases y desarrollo.
    1. En determinados supuestos, la reserva en favor del Estado por los apartados del art. 149.1 CE es aún más reducida; no se refiere a toda la función legislativa, sino sólo a parte de ella, la denominada legislación básica.
    2. La compartición competencial se produce en cuanto, correspondiendo al Estado la competencia para dictar normas básicas, las Comunidades Autónomas han asumido la competencia para dictar normas legales de desarrollo.



3. El régimen de la compartición entre bases estatales y desarrollo autonómico que resulta de las previsiones constitucionales, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional pudiera describirse como sigue:
- a) Las bases integran un común denominador normativo. La reserva en favor del Estado de la legislación básica deriva de la exigencia de un tratamiento normativo común, por existir un interés general superior al interés de cada Comunidad Autónoma, por el que debe velar el Estado. Las leyes básicas estatales deberán dejar un ámbito suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan elaborar su propia normativa de desarrollo.
  - b) La extensión de la reserva de lo básico a competencias ejecutivas. La existencia de materias que exigen un tratamiento jurídico uniforme en todo el territorio español supone que las autoridades estatales deben ser competentes, no sólo para establecer un mínimo denominador común normativo, sino también para ejercer funciones de tipo ejecutivo, que deben permanecer también centralizadas y que resultan por ello básicas.
  - c) El concepto de bases como competencia horizontal del Estado. La reserva al Estado de las bases de una materia puede extenderse tanto a funciones legislativas como ejecutivas respecto de una materia determinada. Se configuran las que se han denominado competencias horizontales o transversales del Estado, que afectan a una pluralidad de materias.
  - d) Las bases deben tener rango de ley. La propia ley básica ha de definirse como tal: ella misma ha de declarar expresamente el alcance básico de todas o parte de sus normas. La ley ha de definirse, parcial o totalmente, como básica. Se trata de permitir a las Comunidades Autónomas conocer con la mayor exactitud posible cuál es el marco normativo al que deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal básica. En principio, serán las Cortes Generales, mediante ley, las que deberán establecer lo que haya de entenderse por básico.



Tema 8 La Organización Territorial del Estado (II)

1. Régimen institucional de las Comunidades Autónomas: órganos parlamentarios y ejecutivos.
  - a) El Poder legislativo. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas: Sistema electoral.
    - i. Pese a la libertad que la Constitución deja a los Estatutos de Autonomía para la organización institucional de las Comunidades Autónomas, todas ellas han preferido seguir el modelo previsto en el art 152 CE, dotándose en consecuencia de **Asambleas legislativas** de configuración muy similar, y de acuerdo con las pautas seguidas por el Congreso de los Diputados.
    - ii. En cuanto a los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas mediante los cuales se eligen sus respectivas Asambleas, la Constitución establece la necesidad de una **base común**. Ello significa que determinadas características del proceso electoral deberán, por su carácter general o común, ser reguladas por la legislación estatal, mientras que las normas autonómicas podrán completar esa legislación, introduciendo peculiaridades propias.
    - iii. Las Comunidades Autónomas han procedido a dotarse de leyes electorales, que complementan los preceptos de la LOREG con normas propias. **El Sistema electoral de cada Comunidad Autónoma viene así a estar regulado por dos normativas, la estatal y la autonómica.**
  - b) Composición y funcionamiento de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
    - i. Composición.
      1. El número de miembros de las Asambleas regionales oscila notablemente entre los 35 de Rioja y los 150 previstos como máximo en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.
    - ii. Status de los representantes
      1. Todos los reglamentos parlamentarios prevén la inviolabilidad de los representantes autonómicos, ello **no ocurre con respecto a otra prerrogativa parlamentaria como es la inmunidad**, en cuanto supone la exigencia de suplicatorio para su encausamiento. Lo que sí viene previsto en Estatutos y reglamentos parlamentarios autonómicos es un fuero especial de los parlamentarios.
    - iii. Duración del mandato.
      1. Los Estatutos de Autonomía prevén la duración del mandato de los representantes, que se establece en **4 años**.
      2. En una fase inicial no admitían la posibilidad de una disolución discrecional de las Asambleas por el Ejecutivo. Sin embargo, tal posibilidad se ha ido introduciendo, bien mediante normas legislativas, bien mediante la reforma de los Estatutos de Autonomía.
      3. No obstante, en varios Estatutos se prevé que en el supuesto de elecciones anticipadas la Asamblea nuevamente elegida deberá durar solamente hasta el término en que hubiera debido producirse el final natural de la Asamblea disuelta.
    - iv. Procedimiento legislativo.
      1. La novedad en comparación con el procedimiento en el Congreso consiste en **la extensión de la iniciativa legislativa a entidades locales**.
      2. También en relación con el procedimiento legislativo, conviene tener en cuenta que las **leyes autonómicas son sancionadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma en nombre del Rey**, y publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, así como



en el Boletín Oficial del Estado.

- v. Órganos de control vinculados a las Asambleas.
  - 1. En muchas Comunidades Autónomas se han creado instituciones de control cuyos titulares son designados por el Parlamento autonómico. No pueden considerarse órganos dependientes de éste, sino encargados de desarrollar determinadas funciones.
  - 2. Tales instituciones son los Defensores del Pueblo autonómicos.
- c) Los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas: Régimen de Nombramiento.
  - i. El modelo parlamentario previsto en el art. 152.1 de la Constitución establece como poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey.
  - ii. El desarrollo estatutario de esta previsión se ha traducido en un sistema en que la Asamblea elige a un Presidente, que procede a designar los miembros del Consejo de Gobierno.
  - iii. La regulación del nombramiento de los miembros del ejecutivo, su estatuto, funciones y relaciones con el poder legislativo vienen recogidos tanto en las disposiciones estatutarias como en leyes autonómicas específicas de desarrollo de sus previsiones.
    - 1. A diferencia de la regulación referente al Presidente de Gobierno, la Constitución y los Estatutos exigen que **el Presidente de la Comunidad Autónoma sea elegido por la Asamblea de entre sus miembros**, esto es, se requiere que los candidatos a la Presidencia sean parlamentarios autonómicos. El procedimiento de elección difiere, respecto del nacional, en que la propuesta de candidatos se efectúa por el Presidente de las respectivas Asambleas.
    - 2. Otra peculiaridad común a todas las Comunidades Autónomas es la que resulta de la acción conjunta de los preceptos estatutarios y del art. 69.1 CE, y que ha conducido a que sea **el Presidente del Gobierno de la Nación el que refrende el nombramiento real de los Presidentes de las Comunidades Autónomas**.
- d) Composición y estructura del ejecutivo de las Comunidades Autónomas y estatuto personal de sus miembros.
  - i. Los Acuerdos Autonómicos de 1981 previeron la limitación del número de miembros de los ejecutivos autonómicos, limitación que se tradujo inicialmente en el establecimiento de un número máximo de consejeros. Tal limitación ha ido desapareciendo en las sucesivas reformas de los Estatutos.
  - ii. Con respecto a los demás órganos del Estado, el Presidente ostenta la suprema representación de la respectiva Comunidad. Y complementariamente, ostenta la representación del Estado en la Comunidad Autónoma. En cuanto a las relaciones con la Asamblea autonómica, ha de tenerse en cuenta que **sólo el Presidente**, de entre los miembros del ejecutivo, **dispone de legitimidad parlamentaria directa**.
  - iii. En los casos en que se prevé la posibilidad de disolución de la Asamblea, ésta le corresponde al Presidente de la Comunidad, que aparece como único sujeto a la responsabilidad parlamentaria, responsabilidad que, de exigirse con éxito, implica el cese de los miembros del Consejo junto con el de su Presidente.
  - iv. Con respecto al órgano ejecutivo, corresponde al Presidente del Gobierno de la Comunidad la



dirección y coordinación del Gobierno, la definición de su programa y la designación y separación de consejeros.

- v. Por lo que se refiere al estatuto personal de los miembros de los ejecutivos autonómicos, la mayoría de los Estatutos de Autonomía se remiten a las respectivas leyes de Gobierno que establecen el régimen personal y de incompatibilidades de Presidente y consejeros.
  - vi. La mayoría de las Comunidades Autónomas han procedido a crear, bajo la denominación de **Consejos Consultivos**, órganos de asesoramiento y consulta del poder ejecutivo, siguiendo el modelo del Consejo de Estado.
- e) Relaciones del ejecutivo con la Asamblea.
- i. El modelo parlamentario adoptado por las Comunidades Autónomas determina el régimen de relaciones entre poder ejecutivo y legislativo.
  - ii. Las funciones del Gobierno en relación con el Parlamento responden al modelo fijado en la Constitución para las relaciones entre el Gobierno de la Nación y las Cortes Generales. Lo mismo puede afirmarse en relación con la actividad de control y exigencia de responsabilidad por parte del Parlamento frente a los Gobiernos autonómicos.
  - iii. Se sigue el modelo estatal en cuanto a la presentación de la cuestión de confianza y la moción de censura.
2. Relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas; Técnicas de Resolución de Conflictos.
- a) La creación de Comunidades Autónomas ha dado lugar a la aparición de ordenamientos autonómicos, que versan sobre las materias sobre las que los respectivos Estatutos han asumido competencias; pero esos ordenamientos se han ido creando de forma gradual, de manera que mientras se completan son necesarias normas supletorias que eviten vacíos e incertidumbres.
  - b) Principios para resolver conflictos entre Normas estatales y normas autonómicas:
    - i. **Principio de Supletoriedad.**
      - 1. El principio de Supletoriedad previsto en el art. 149.3 CE viene a resolver el problema de las lagunas normativas en los ordenamientos autonómicos: **El derecho estatal será supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas.**
      - 2. Esta cláusula no supone una habilitación ilimitada para que el legislador estatal pueda emitir normas sobre materias ajenas a su competencia: **La supletoriedad no es un título competencial.**
      - 3. En el supuesto de que se produzcan lagunas jurídicas en una materia, el encargado de aplicar la ley debe actuar según las reglas comunes de interpretación.
      - 4. El Estado podrá dictar normas en las materias sobre las que ostenta competencias, y esas normas podrán tener carácter supletorio; pero no podrá dictar normas exclusivamente para llenar supuestos vacíos del Derecho autonómico, en materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.
    - ii. **Principio de Competencia: Problemas.**
      - 1. **La ley estatal no será superior jerárquicamente a la ley autonómica;** cada una de ellas será el vértice de su propia pirámide jerárquica normativa en su ámbito de competencia.
      - 2. Las relaciones entre ordenamientos se perfilan así como relaciones de coexistencia paralela definidos por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.





- iii. **Posición preeminente de los poderes estatales: La cláusula de prevalencia.**
  - 1. En muchas materias existe una compartición competencial, en el sentido de que se atribuyen, a Estado y Comunidades Autónomas, funciones diversas sobre un mismo sector de la realidad social. Ello da lugar al establecimiento de complejas relaciones del tipo de bases/desarrollo, o de potestad legislativa/potestad ejecutiva.
  - 2. Esas relaciones se basan en una posición de preeminencia de los poderes estatales en cuanto a la fijación de directrices o marcos globales, y en la verificación de su cumplimiento.
  - 3. El art. 149.3 CE establece que las normas del Estado prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas, **en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.**
- c) Cabe señalar tres tipos de relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico:
  - i. Relaciones basadas en la posición preeminente de los poderes estatales, que pueden ampliar o reducir el ámbito competencial autonómico.
  - ii. Junto a estas relaciones, reflejo del principio de supremacía de los intereses nacionales.
  - iii. Cabe que las relaciones interordinamentales se planteen como discrepancias abiertas en cuanto a la extensión y modo de ejercicio de las respectivas competencias.
- d) Ampliación competencial.
  - i. Leyes Marco (art. 150.1 CE):
    - 1. Las Cortes, en materia de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a algunas de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas **en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal.**
    - 2. Esta atribución se hace mediante **ley ordinaria** y se refiere sólo a la facultad de dictar normas legislativas.
    - 3. Procedimiento de elaboración: El órgano que produce estas normas son las Cortes Generales mediante el procedimiento de Ley Ordinaria.
  - ii. Leyes de transferencias o delegación (art. 150.2 CE):
    - 1. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante **Ley Orgánica**, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Se pone un límite a la potestad estatal de delegar o transferir, y **no es posible transferir la totalidad de la competencia que el Estado ostenta sobre una materia.**
    - 2. Estas leyes son distintas de los propios Estatutos de Autonomía, son leyes orgánicas cuya elaboración y reforma corresponde exclusivamente a las Cortes sin intervención de órganos autonómicos.
    - 3. Procedimientos de elaboración: El órgano que produce las normas son las Cortes Generales mediante ley orgánica.
  - iii. Leyes de Armonización (art. 150.3 CE):
    - 1. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas. Para que esta norma pueda darse ha de concurrir una exigencia de interés general. Esta causa justificativa tiene que ser apreciada por **mayoría absoluta de cada Cámara de las Cortes Generales.**



2. Desde el punto de vista formal, las leyes de armonización son **leyes ordinarias**, porque el pronunciamiento por mayoría absoluta no se produce para la ley en cuanto tal, sino en una fase previa, de modo que las Cámaras votan si existe o no la necesidad, y luego se tramita el proyecto de ley, con arreglo al procedimiento ordinario.
- e) Las relaciones de conflicto: vías de solución ordinarias y específicas.
- i. Vías ordinarias.
    1. La resolución de los conflictos jurídicos aparece sometida a las vías ordinarias jurisdiccionales en todos los sectores del ordenamiento.
    2. Las actuaciones administrativas aparecen sometidas a la **jurisdicción contencioso-administrativa**, ante la que podrán residenciarse los conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas, en materias competenciales y de otra índole.
    3. En lo que se refiere a la actividad legislativa, la vía para resolver los contenciosos entre Estado y Comunidades Autónomas es la del **recurso directo de inconstitucionalidad**, que ofrece la posibilidad de impugnar las normas legales que se estime vulneren los mandatos constitucionales. La legitimación estatal para recurrir se extiende a todo tipo de leyes, mientras que la legitimación autonómica alcanza únicamente a leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.
  - ii. Conflictos de Competencia.
    1. En el procedimiento de los conflictos de competencia son distinguibles dos fases: una previa, en la que se pretende una composición de tipo administrativo y una fase posterior, de índole jurisdiccional, ante el Tribunal Constitucional.
    2. El Gobierno de la Nación dispone de un instrumento para impugnar ante el Tribunal Constitucional cualquier resolución (**sin fuerza de ley**) o disposición de las Comunidades Autónomas, sin que tal impugnación haya de basarse en motivos competenciales.
    3. Las Comunidades Autónomas no disponen de esa posibilidad: Las impugnaciones que pretendan llevar a cabo respecto de disposiciones estatales (sin fuerza de ley) por motivos diversos de discrepancias competencial habrán de formalizarse ante la **jurisdicción contencioso-administrativa**.
  - iii. El Art. 155 CE.
    1. La Constitución concede al Gobierno la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones.
    2. Para ello, es necesario:
      - a) La Comunidad no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuase de forma que atentase gravemente al interés general de España.
      - b) El Presidente de la Comunidad Autónoma en cuestión desatendiese el requerimiento del Gobierno de la Nación.
      - c) El Gobierno necesitara para su intervención, **la aprobación de la mayoría absoluta del Senado**.
3. Bases Constitucionales de la autonomía local.
- a) El art. 137 CE reconoce no sólo de nacionalidades y regiones, sino también de municipios y provincias. La Constitución reconoce también la existencia de administraciones propias para la isla,



- e incluso, la posibilidad de que se creen entidades supramunicipales distintas de la provincia.
- b) La diferencia entre la autonomía de nacionalidades y regiones y la de las administraciones locales es **el carácter político de la primera frente al administrativo de las segundas**. En todo caso, existen claras diferencias cuantitativas y cualitativas entre ambos tipos de autonomía:
- i. La autonomía de nacionalidades y regiones es mucho más amplia que aquella de la que gozan los entes locales.
  - ii. La autonomía local posee una regulación constitucional mucho más parca que la de nacionalidades y regiones. La Constitución se limita a fijar algunos principios muy generales respecto de las autonomías locales, que posteriormente encuentran **desarrollo en la legislación ordinaria**.
  - iii. La autonomía local tiene una dimensión administrativa, limitándose al ejercicio de **funciones ejecutivas y reglamentarias**. Los entes locales no gozan de competencias de naturaleza legislativa, frente a lo que sucede con las Comunidades Autónomas.
  - iv. Las Comunidades Autónomas tienen fijado su marco de autonomía por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, la autonomía local se establece, a partir de los principios constitucionalmente determinados, por la **legislación ordinaria**.
- c) La autonomía local como garantía institucional.
- i. La Constitución establece una garantía institucional para determinados entes locales. Esta garantía institucional tiene una doble dimensión:
    1. Por un lado, **supone que esos entes locales deben existir jurídicamente como tales**, sin que la acción de los poderes públicos con competencia para regularlos pueda hacerlos desaparecer. **Esos entes son los municipios, las provincias y las islas**.
    2. La segunda dimensión de la garantía institucional se concreta en la exigencia constitucional de que, cualquiera que sea la regulación que se haga de los entes locales, debe respetarse un ámbito propio de autonomía, tanto en su dimensión organizativa como funcional.
- d) El contenido de la autonomía local.
- i. Por lo que respecta a las competencias que corresponden a los entes locales, **la Constitución no las precisa**. La Constitución se limita a señalar que los entes locales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
- e) Organización.
- i. Municipios.
    1. El art. 140 CE señala como órganos de gobierno y administración de los mismos a los **Ayuntamientos**. Dentro de éstos, prevé la existencia de un doble régimen jurídico:
      - a) En primer lugar reconoce la existencia del régimen de concejo abierto. El concejo abierto es una fórmula de democracia directa, consistente en que el gobierno municipal se desarrolla directamente por la asamblea de vecinos del municipio, bajo la dirección de un Alcalde.
      - b) El régimen común de gobierno municipal es el del Ayuntamiento, compuesto por Alcalde y Concejales. El art. 140 CE establece la obligación de que los Concejales sean elegidos mediante sufragio universal, libre, directo y secreto por los vecinos del municipio. El Alcalde puede ser elegido bien por los propios vecinos, bien por los



Concejales.

2. El sistema electoral municipal es muy similar al general, destacando, entre las diferencias más importantes, el que **la barrera mínima que debe superarse para obtener representación es el 5% en lugar del 3%**.
3. En relación con la designación del Alcalde, si el cabeza de alguna lista obtiene la mayoría absoluta de los votos de los Concejales, queda proclamado Alcalde. Si ninguno alcanza esa mayoría, resulta elegido Alcalde el cabeza de la lista más votada. El Alcalde puede ser removido mediante la aprobación de una moción de censura constructiva.

ii. Provincias.

1. La Constitución realiza una regulación menos amplia que la de los municipios.
2. El art. 141.1 CE señala que sólo las Cortes Generales, mediante ley orgánica, pueden modificar los límites de las provincias.
3. La provincia tiene una doble dimensión jurídica: además de un ente local con autonomía, ha sido la unidad administrativa básica adoptada por el Estado para el cumplimiento de sus actividades.
4. En cuanto ente territorial autónomo, la organización político-administrativa de la provincia es la **Diputación Provincial**. Las Diputaciones Provinciales están formadas por un Presidente y un número de Diputados Provinciales que varía según el número de residentes de cada provincia. **Los diputados provinciales son elegidos por los Concejales de los Ayuntamientos de la provincia**. Los Diputados Provinciales eligen al Presidente de la Diputación por mayoría absoluta en primera votación, si ningún candidato la alcanza, basta la mayoría simple en la segunda votación.
5. **En las Comunidades Autónomas Uniprovinciales la Diputación Provincial no existe**, ejerciendo la Comunidad Autónoma sus competencias y evitando una duplicidad de aparatos administrativos innecesaria.

iii. Las islas.

1. El art. 141.4 CE garantiza la organización propia de las islas que componen los archipiélagos balear y canario a través de los Consejos y Cabildos Insulares.
2. El art. 201 LOREG establece el sistema de elección de los Cabildos insulares canarios mediante sufragio universal, directo y secreto.

iv. Otros entes locales.

1. La Constitución se limita a reconocer la posibilidad de que existan otros entes locales supramunicipales distintos de la provincia, de naturaleza comarcal, cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas.
2. Aunque la Constitución no haga referencia al tema, existen entes locales inframunicipales que responden a las necesidades administrativas de núcleos de población separados unos de otros.

v. Las ciudades de Ceuta y Melilla.

1. Poseen un régimen jurídico peculiar establecido por sus Estatutos de Autonomía, que las configuran como ciudades autónomas.

f) La garantía de la autonomía local.

- i. La configuración básicamente legal de la autonomía local ha hecho que la tutela de dicha



## Unión de Estudiantes de Ciencias Jurídicas

autonomía se confiera a los tribunales ordinarios, y en concreto, al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

- ii. Dicha garantía se ha reforzado a través de la creación del **conflicto en defensa de la autonomía local**. Este conflicto permite a los entes locales acudir ante el Tribunal Constitucional en defensa de su autonomía frente a la acción del legislador estatal o autonómico.

