

TEMA 1.

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA (I): TITULO PRELIMINAR, TITULO I DE LOS DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES, EL TRIBUNAL CONTITUCIONAL Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCION.

1. CONCEPTO.

Concepto de constitución: Ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política.

La Constitución de 1978 es, según Sentencia del Tribunal Constitucional, “**nuestra norma suprema** y no una mera declaración programática, de forma que, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, **es una norma jurídica**, la norma suprema de nuestro ordenamiento, y en cuanto tal tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella.”

1

Esta **supremacía** de la Constitución tiene las siguientes consecuencias:

- Supone que el resto de las normas jurídicas deben estar en consonancia con sus mandatos, pues, en caso contrario, serán declaradas inconstitucionales.
- Exige un procedimiento especial de reforma como garantía de su estabilidad jurídica.
- Todas las normas jurídicas deben interpretarse de conformidad con los preceptos constitucionales de tal forma que, siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, se acepta la ajustada a la Constitución.

Proceso Constituyente

El proceso que culmina con la promulgación de la Constitución Española de 1978 supuso un profundo cambio en el sistema político, pasando de una dictadura a un Estado democrático de Derecho, pero habiéndose realizado a partir de las Leyes Fundamentales del régimen autocrático anterior.

Todo comenzó con la aprobación mediante referéndum de la **Ley para la Reforma Política el día 4 de abril de 1977**. La elección de las Cortes Generales fue el día 15 de junio de 1977. La designación de la Ponencia Constitucional es el uno de agosto de 1977.

Aprobación. El día 31 de octubre de 1978 las Cortes, reunidas por separado, aprueban la Constitución Española.

Referéndum. El día 6 de diciembre de 1978 **el pueblo español**, sometido a referéndum, aprueba mayoritariamente la nueva CE.

Sancionada. El día 27 de diciembre de 1978 fue sancionada antes las Cortes por el Rey.

Vigencia. El día 29 de diciembre de 1978 es publicada en el BOE, **día que entra en vigor.**

Características

- Define un régimen político democrático de derecho, basado en el principio de soberanía nacional (el poder emana del pueblo, origen popular) y de control político por parte de las Cortes.
- Es una Constitución imprecisa en algunos aspectos y ambigua, ya que al intentar efectuar un consenso entre los distintos partidos políticos se tuvieron que acercar posturas totalmente divergentes, lo que llevo a algunas contradicciones entre los títulos que habían sido objeto de mayor discusión.
- Es una Constitución rígida, en cuanto a la manera de llevarse a cabo una reforma, pudiendo distinguirse dos sistemas de reforma en atención a la importancia de la materia.
- Es una Constitución muy poco original, ya que tiene influencias de anteriores Constituciones españolas y extranjeras.
- Es una Constitución extensa, la más amplia después de la de Cádiz de 1812, pues comprende 169 artículos, 4 Disposiciones Adicionales, 9 Disposiciones Transitorias, una Derogatoria, y una Final. Su estructura está dividida en Títulos, y se distinguen 2 partes: Parte dogmática: incluye el conjunto de derechos fundamentales de las personas. Título Preliminar y Título Primero. Parte orgánica: Establece la división de poderes del Estado, la organización territorial y la distribución de competencias a entidades públicas. Lo forma el resto de la Constitución Española.
- Es una Constitución inacabada, ya que remite el contenido de los artículos a su desarrollo por Ley Orgánica.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CONSTITUCIÓN

- **Preámbulo**
- **Título Preliminar:** (arts. 1 a 9).

Incluye los principios básicos en los que se sustenta el Estado Español.

- **Título I: “De los derechos y deberes fundamentales”** (arts. 10 al 55).

Con 46 artículos, este es el Título más amplio de nuestra Constitución. A lo largo de su articulado se reconocen y garantizan los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, así como la posible suspensión de los mismos. Está dividido en cinco Capítulos, sirviendo el artículo 10 de pórtico al mismo.

- **Capítulo 1º: “De los españoles y los extranjeros”** (arts. 11 al 13).
- **Capítulo 2º: “Derechos y libertades”** (arts. 15 al 38).

Está dividido en dos Secciones, las cuales van precedidas del artículo 14, relativo al principio de igualdad:

- o **Sección 1ª: De los Derechos fundamentales y de las libertades públicas** (arts. 15 al 29).
- o **Sección 2ª: De los Derechos y deberes de los ciudadanos** (arts. 30 al 38).
- **Capítulo 3º: “De los principios rectores de la política social y económica”** (arts. 39 al 52).
- **Capítulo 4º: “De las garantías de las libertades y derechos fundamentales”** (arts. 53 y 54)
- **Capítulo 5º: “De la suspensión de los derechos y libertades”** (art. 55).
- **Título II: “De la Corona”** (arts. 56 a 65).

Regula la figura del Rey, sus funciones, juramento, la sucesión de la Corona, la Regencia, la Tutela del Rey, el refrendo a los actos del Rey y el Presupuesto y organización de la Casa Real.

- **Título III: “De las Cortes Generales”** (arts. 66 a 96).

Establece la composición, organización y atribuciones de las Cortes Generales. Regula el procedimiento de elaboración de las leyes, el estatuto de los parlamentarios y el régimen de los Tratados Internacionales. Está dividido en tres Capítulos.

- o **Capítulo 1º: “De las Cámaras”** (arts. 66 al 80).
- o **Capítulo 2º: “De la elaboración de las leyes”** (arts. 81 al 92).
- o **Capítulo 3º: “De los Tratados Internacionales”** (arts. 93 al 96).

- **Título IV: “Del Gobierno y de la Administración”** (arts. 97 al 107).

Regula la composición y funciones del Gobierno, el nombramiento y cese del Presidente, Vicepresidentes y Ministros, así como su responsabilidad criminal. Con respecto a la Administración, establece sus principios de actuación y organización, el control jurisdiccional y la responsabilidad patrimonial de la misma. Regula el Consejo de Estado como órgano supremo de carácter consultivo.

- **Título V: “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”** (arts. 108 al 116).

Establece la responsabilidad del Gobierno ante el Congreso de los Diputados; regula la cuestión de confianza, la moción de censura, la dimisión del Gobierno y la disolución de las Cámaras; asimismo, reconoce el derecho de información de las Cámaras a través de interpelaciones y preguntas y regula los estados de alarma, excepción y sitio.

- **Título VI: “Del Poder Judicial”** (arts. 117 al 127).

Regula los principios básicos del Poder Judicial: principio de independencia judicial, de inamovilidad de jueces y magistrados, de exclusividad jurisdiccional y de unidad jurisdiccional; la colaboración con la justicia; la justicia gratuita; la publicidad y oralidad de las actuaciones judiciales, la indemnización del Estado por error judicial, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Supremo, el Ministerio Fiscal, la acción popular, etc.

- **Título VII: “Economía y Hacienda”** (arts. 128 al 136).

Este Título establece el principio de subordinación de la riqueza al interés general, el principio de legalidad en materia tributaria y los principios básicos del régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales. Regula el Tribunal de Cuentas y el régimen de elaboración de los Presupuestos del Estado. Reconoce la iniciativa pública en la actividad económica; la participación de los trabajadores en la Seguridad Social y la actividad de los organismos públicos, así como la posibilidad de planificación de la actividad económica.

- **Título VIII: “De la organización territorial del Estado”** (arts. 137 al 158).

Regula los principios de organización territorial del Estado, la Administración Local y las Comunidades Autónomas. Está dividido en tres Capítulos:

- **Capítulo 1º: “Principios Generales”** (arts. 137 al 139).
- **Capítulo 2º: “De la Administración Local”** (arts. 140 al 142).
- **Capítulo 3º: “De las Comunidades Autónomas”** (arts. 143 al 158).

- **Título IX: “Del Tribunal Constitucional”** (arts. 159 al 165).

Regula la composición, estatuto y nombramiento de los miembros del Tribunal Constitucional; las competencias y funciones del mismo; la legitimación para la interposición de recursos de inconstitucionalidad y de amparo y la cuestión de inconstitucionalidad.

- **Título X: “De la Reforma Constitucional”** (arts. 166 al 169).

Establece el procedimiento de reforma de la Constitución, así como los límites temporales para efectuarla.

3. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y VALORES SUPERIORES. TÍTULO PRELIMINAR

Se recogen en el **Título Preliminar**, artículos 1 al 9.

3.1. Estado Social y Democrático de Derecho.

Contenido en el **artículo 1.1**. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, **la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político**.

Estado Social se define como aquel que garantiza a sus ciudadanos el ejercicio real de los derechos sociales, prestándole protección en determinados ámbitos como la vivienda, la enseñanza o la sanidad.

Estado Democrático se define como aquel en el que el pueblo, depositario de la soberanía nacional, elige a sus representantes.

Estado de Derecho se define como aquel que garantiza la supremacía del Derecho sobre los poderes públicos y los ciudadanos.

En cuanto a los valores superiores (justicia, igualdad, libertad y pluralismo político), no son valores abstractos, sino que se concretan a lo largo del articulado del texto constitucional.

- La Justicia se cimienta en la independencia de los jueces, en la inamovilidad de los mismos, en la responsabilidad y en su sometimiento al imperio de la Ley, expresándose su sentido democrático al manifestar que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey.

- La igualdad se patentiza al decir al art. 14 de la Constitución que todos los españoles son iguales ante la ley reiterándose a lo largo de todo el articulado. Por ejemplo, en el art 23.2 cuando habla del acceso a las funciones y cargos público en condiciones de igualdad o el 31.1 en lo que concierne al sistema tributario basado en los principios de igualdad y progresividad.

- La libertad se refleja reiteradamente: libertad ideológica y religiosa, libertad personal, libertad de residencia y circulación o libertad de expresión.

- El pluralismo político, se manifiesta a través de las diferentes opciones políticas y se instrumentaliza por medio de los partidos políticos, tal como determina el art 6 de la Constitución.

3.2. Soberanía Popular.

Contenido en el **artículo 1.2**. estableciendo que **la soberanía nacional reside en el pueblo español**, de donde emanan los poderes del estado, esto es, la elección de los representantes del pueblo, por medio de los partidos políticos a través del sufragio universal.

3.3. Monarquía Parlamentaria

Contenido en el **artículo 1.3**. estableciendo que **la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria**. El significado último de este principio se traduce en que nuestra Jefatura de Estado es hereditaria (monarquía) y en que se atribuye un poder preferente a las Cortes Generales como representantes del pueblo español, además de añadir a la Monarquía un matiz: el Rey reina, pero no gobierna.

3.4. Unidad, Autonomía y Solidaridad territorial.

Estos tres principios se contienen en el **artículo 2** en los siguientes términos:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

Destaca la definición del Estado de las autonomías en consonancia con el Estado unitario, que se reconoce asimismo como plural. El derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones se constituye de manera gradual.

3.5. Oficialidad del castellano y del resto de lenguas españolas.

Recogido en el **artículo 3** de la Constitución, en los términos siguientes:

1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.
3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

La oficialidad de la lengua española común alcanza al “conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autonómicos y de los locales” (STC 82/1986, de 26 de julio), no obstante, se reconoce la realidad plurilingüe recogida en el párrafo 2o, valor digno de ser promovido dotándole de carácter oficial, distinta de lo que dice el párrafo 3o referente a otras modalidades lingüísticas que sin ser reconocidas como oficiales si han de ser objeto de protección y respeto (el aranés, la fabla aragonesa, el bable de Asturias, el panocho murciano, etc...)

5

3.6. Oficialidad de la bandera y de las banderas autonómicas.

Recogido en el **artículo 4** de nuestro Texto Constitucional, en los términos siguientes:

1. La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.
 2. Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas.
- Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

3.7. Capitalidad del Estado.

Establecida en el **artículo 5** de nuestra Constitución en los siguientes términos:

“La capital del Estado es la Villa de Madrid”.

Es importante entender que significa esto; La fijación de la capitalidad del estado en un punto determinado supone la ubicación de él de todas las instituciones fundamentales: Corona, Cortes Generales, Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, etc... El artículo habla de capital del Estado no capital de España o del Reino.

3.8. Reconocimiento de los partidos políticos.

En el **artículo 6** de nuestra Constitución se indican las funciones de los partidos políticos, que son las siguientes:

- Expresan el pluralismo político.
- Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular.
- Son instrumento fundamental para la participación política.

Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

3.9. Reconocimiento de las organizaciones empresariales y de los sindicatos.

Las fuerzas sociales se reconocen en el **artículo 7** de nuestra Constitución.

Su función, es la contribución a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

3.10. Fuerzas Armadas.

Aparecen reguladas en el **artículo 8** de nuestra Constitución. Están constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.

Sus funciones son:

- Garantizar la soberanía e independencia de España
- Defender su integridad territorial
- Defender el ordenamiento constitucional

Una **ley orgánica** regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la Constitución. Esta Ley orgánica en la actualidad es la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

3.11. Otros principios.

Se recogen en el **artículo 9** de la Constitución. Está dividido en tres párrafos:

- El primero alude al deber de observar las previsiones de la Constitución, disponiendo que tanto “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (art.9.1).
- El segundo atribuye a tales “poderes públicos la facultad de promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los individuos y de los grupos sean efectivas, removiendo los obstáculos que pudiesen impedir su desarrollo, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultura” (art.9.2)
- El tercero enumera los principios que caracterizan al Estado de Derecho (art.9.3).

Principio de legalidad: artículo 9.1. Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Principio de jerarquía normativa: las normas de rango inferior no pueden vulnerar lo establecido en una norma de carácter superior so pena de nulidad.

Principio de publicidad de las normas: las normas deben ser publicadas en un Diario Oficial para que puedan ser exigibles.

Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales: solamente pueden ser retroactivas las normas favorables.

Principio de seguridad jurídica: se traduce en las garantías que posee el ciudadano frente al ordenamiento jurídico.

Principio de **responsabilidad de los poderes públicos**: los poderes públicos son responsables de las actuaciones que realicen.

Principio de **interdicción de la arbitrariedad** de los poderes públicos: los poderes públicos no pueden realizar actuaciones arbitrarias.

4. DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES

INTRODUCCIÓN

El Título I de la CE está compuesto por 46 artículos y es el más largo de todos. Desarrollan la regulación de los derechos y libertades públicas, estableciendo una serie de recursos y garantías para proteger la existencia de estos derechos. Se divide en 5 capítulos:

- **Capítulo Primero. De los españoles y extranjeros.**

- **Capítulo Segundo. Derechos y libertades.**

Sección 1a: De los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

Sección 2a. De los derechos y deberes de los ciudadanos.

- **Capítulo Tercero: De los principios rectores de la política social y económica.**

- **Capítulo Cuarto: De las Garantías y de las libertades y derechos fundamentales.**

- **Capítulo Quinto: De la suspensión de los derechos y libertades.**

ARTÍCULO 10

1." La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social".

2." Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

La referencia a la dignidad de la persona, como valor inherente a la misma, que consiste en el derecho de cada cual a determinar libremente su vida de forma consciente y responsable y a obtener el correspondiente respeto de los demás como se estableció en sentencia del Tribunal Constitucional. Además, la dignidad de la persona debe permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre.

La segunda parte del artículo supone la apertura al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De este modo, tanto la Declaración como los tratados se convierten en parámetro interpretativo de todos los derechos y libertades contenidos en el Título I de nuestra Constitución, con independencia de cuál sea su ubicación en la sistemática del mencionado Título y por tanto de su sistema de garantías.

CAPÍTULO I. DE LOS ESPAÑOLES Y EXTRANJEROS.

Artículo 11." La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley. Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad. El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen."

La Ley regula la forma en que se adquiere, se conserva y se pierde la nacionalidad española. Concretamente en el Código Civil en el Título I ("De los españoles y extranjeros") del Libro I ("De las personas").

Artículo 12. "Los españoles son mayores de edad a los 18 años."

El ordenamiento jurídico utiliza la mayoría de edad en numerosos supuestos. El más importante de todos es el de la determinación de la capacidad de obrar de las personas que se utiliza para aludir a la posibilidad, aptitud o idoneidad que tienen los seres humanos para ejercer o poner en práctica los derechos y obligaciones de que son titulares.

Artículo 13. "Los extranjeros gozan de las libertades públicas en la forma establecida en los tratados y en la Ley, pero sólo los españoles tienen derecho de participación en asuntos públicos y acceso a las funciones y cargos públicos salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales. La extradición se concede en caso de reciprocidad, quedando excluido los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo. La Ley regula los términos del derecho de asilo en España."

CAPÍTULO II. DERECHOS Y LIBERTADES.

Artículo 14. " Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social."

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS. SECCIÓN PRIMERA.

Artículo 15. Derecho a la vida: "Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra."

En 1995 se aprueban dos importantes normas penales en relación con el artículo 15 de la Constitución. Se trata, en primer lugar, de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que aprueba el Código Penal, afectando a todos los delitos contra la vida y la integridad personal; y, en segundo término, de la Ley Orgánica 11/1995, de 27 de noviembre, sobre abolición de la pena de muerte en tiempo de guerra, que ha erradicado de nuestro Derecho cualquier referencia a esta pena.

Artículo 16.- Libertad ideológica y religiosa:

1. "Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley."
2. "Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias."
3. "Ninguna confesión tendrá carácter estatal. Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones."

El límite a estos derechos reconocidos en el primer párrafo del art.16 lo constituye el orden público protegido por la ley. El concepto de orden público será el admisible en una sociedad democrática.

Artículo 17. Derecho a la libertad y a la seguridad:

1. "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley."
2. "La detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el **plazo máximo de setenta y dos horas**, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial."

3. "Toda persona detenida debe ser informada de forma inmediata, y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, no pudiendo ser obligada a declarar. Se garantiza la asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca."

4." La ley regulará un procedimiento de «**habeas corpus**» para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional."

Artículo 18. Derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio.

1. "Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen."

2. "El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito."

3. "Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial."

4. "La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos."

El derecho al honor y a la intimidad se ve condicionado al caso concreto para no poner en riesgo, por ejemplo, el derecho a la libertad de información.

Artículo 19.- Libertad de circulación y de residencia.

"Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos."

La libertad de circulación y de residencia en la actualidad no viene impuesta solamente por el ordenamiento interno, sino también por la normativa comunitaria. En este sentido, aunque el derecho tiene como sujeto expreso a 'los españoles', la libertad de circulación y de residencia, por vía del Derecho de la Unión Europea (art. 18 TCE), se extiende a todos los ciudadanos comunitarios y a sus familias, de conformidad con las Directivas de desarrollo, sin que los Estados puedan restringir el derecho más que por causa de orden o seguridad públicos o de salud pública.

9

Artículo 20.- Libertad de expresión.

1. "Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

2. "El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa."

3. "La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España."

4. "Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia."

5. "Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial."

Artículo 21.-Derecho de reunión.

"Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes".

Artículo 22.- Derecho de asociación.

1. "Se reconoce el derecho de asociación."
2. "Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales."
3. "Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad."
4. "Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada."
5. "Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar."

Artículo 23. Derecho de participación:

1. "Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal."
2. "Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes."

Artículo 24.- Protección judicial de los derechos:

1. "Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión."
2. "Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos."

Es el artículo más complejo de nuestra Constitución. Es el derecho que más demandas de recurso de amparo constitucional genera. La titularidad de este derecho es de todas las personas. La tutela judicial efectiva protege, antes que nada, a los individuos, personas físicas, nacionales o extranjeras, titulares de derecho e intereses legítimos, y frente a los poderes públicos.

Su contenido se puede resumir en el derecho a la tutela judicial efectiva, a la prohibición de la indefensión, a las garantías constitucionales del proceso penal, a la presunción de inocencia y a la exclusión del deber de testificar.

Artículo 25.- Derechos del penado:

1. "Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento."
2. "Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad."
3. "La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad."

Artículo 26.- Prohibición de los Tribunales de Honor.

"Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración civil y de las organizaciones profesionales."

Tribunales de honor: Los tribunales de honor son unas instituciones típicamente españolas que nacen en el ámbito castrense para juzgar oficiales y se extienden luego a la Administración pública (en la legislación de funcionarios civiles de 1918) y más tarde a la esfera privada, en especial a los colegios profesionales. Estaban formados por los pares del encausado y tenían por finalidad juzgar la dignidad de éste para pertenecer al cuerpo o profesión de la que era miembro. De resultar declarado indigno, el sujeto era expulsado del cuerpo, sin que pudiera interponer recurso alguno.

Artículo 27.- Derecho a la educación:

1. "Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza."
2. "La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales."
3. "Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."
4. **"La enseñanza básica es obligatoria y gratuita."**
5. "Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes."
6. "Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales."
7. "Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca."
8. "Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes."
9. "Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca."
10. "Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca."

La titularidad del derecho a la educación se extiende a todos, nacionales y extranjeros. Respecto de estos últimos así lo confirma la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuyo artículo 9 reconoce el derecho a la educación a los menores de dieciocho años no exigiéndose para su ejercicio la autorización de estancia o residencia en España. Por contra, el artículo 21 de la LOMCE restringe la titularidad del derecho de crear centros docentes únicamente a quienes posean la nacionalidad española.

Artículo 28.- Libertad de sindicación y de derecho de huelga:

1. "Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a formar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato."
2. "Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad."

El punto segundo se refiere a los llamados “servicios mínimos” que ciertos funcionarios, como médicos, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, bomberos, basureros, etc..., deben cumplir para garantizar la salud y el bienestar de los ciudadanos.

Artículo 29.- Derecho de petición:

1. "Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley."
2. "Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica."

Derecho de petición: facultad que pertenece a toda persona de dirigirse a los poderes públicos para hacerles conocer un hecho o un estado de cosas y para reclamar su intervención.

DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS. SECCIÓN SEGUNDA.

Artículo 30.- Servicio militar y otras prestaciones

1. "Los españoles tienen el derecho y el deber de defender a España."
2. "La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria."
3. "Podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general."
4. "Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública."

La Ley 17/1999, de 18 de mayo, del Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, en su Disposición Adicional decimotercera establece que, a partir del 31 de diciembre de 2002, queda suspendida la prestación obligatoria del servicio militar.

Artículo 31.- Sosténimiento de los gastos públicos

1. "Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio."
2. "El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía."
3. "Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley."

Artículo 32.- Derecho a contraer matrimonio

1. "El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica."
2. "La ley regulará las formas de matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los derechos y deberes de los cónyuges, las causas de separación y disolución y sus efectos."

Artículo 33.- Derecho de propiedad

1. "Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia."
2. "La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes."
3. "Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes."

Artículo 34.- Derecho de fundación.

1. "Se reconoce el derecho de fundación para fines de interés general, con arreglo a la ley."

2. "Regirá también para las fundaciones lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del artículo 22."

Artículo 35.- Derecho y deber de trabajo

1. "Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo."

2. "La ley regulará un estatuto de los trabajadores."

Artículo 36.- Derecho a colegiación.

"La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán ser democráticos."

Artículo 37.- Derecho de negociación colectiva

1. "La ley garantizará el derecho a la **negociación colectiva laboral** entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la **fuerza vinculante de los convenios**."

2. "Se reconoce el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar **medidas de conflicto colectivo**. La ley que regule el ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las limitaciones que puedan establecer, incluirá las garantías precisas para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad."

Artículo 38.- Libertad de empresa y economía de mercado.

"Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación."

PRINCIPIOS RECTORES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA. CAPÍTULO III.

13

Artículo 39.

1. "Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia."

2. "Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad."

3. "Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda."

4. "Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos."

Artículo 40.

1. "Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo."

2. "Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados."

Artículo 41.

"Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres."

Artículo 42.

"El Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno."

Artículo 43

1. "Se reconoce el derecho a la protección de la salud."
2. "Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto."
3. "Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio."

Artículo 44

1. "Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho."
2. "Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general."

Artículo 45

1. "Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo."
2. "Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva."
3. "Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado."

Artículo 46.

"Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio."

Artículo 47.

"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos."

Artículo 48.

"Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural."

Artículo 49.

"Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio."

Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad."

Artículo 50.

"Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones

familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio."

Artículo 51

1. "Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos."
2. "Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca."
3. "En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales."

Artículo 52.

"La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."

GARANTÍA. ARTÍCULO 53.

Vinculación: Los derechos y libertades del Capítulo II vinculan a todos los poderes públicos, cuya regulación solo puede hacerse por Ley, respetando su contenido esencial, y tutelándose por recurso de inconstitucionalidad. Art 53.1 CE.

Exigencia ante los Tribunales: Cualquier ciudadano puede recabar ante los Tribunales ordinarios, por procedimiento preferente y sumario, la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo II. En su caso, puede acudir al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que también tutela la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30. Art 53.2 CE.

Reconocimiento, respeto y protección: Los principios rectores de la política social y económica informarán la ley positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y sólo pueden ser alegados ante la jurisdicción ordinaria, según las leyes que los desarrollen. Art 53.3 CE.

El Defensor del Pueblo queda regulado en el artículo 54 de la Constitución, dentro del Título I, Capítulo IV, referente a las garantías de los derechos y libertades.

Artículo 54. Una ley orgánica regulará la institución del **Defensor del Pueblo**, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.

Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del defensor del Pueblo.

El Defensor del Pueblo será elegido y designado por las Cortes Generales para un periodo de cinco años. Se elige por mayoría de 3/5 de cada cámara. Esta auxiliado por dos adjuntos.

SUSPENSIÓN

Los derechos reconocidos sobre libertad personal (17), inviolabilidad del domicilio y secretos de las comunicaciones (18.2 Y 3); libertad de residencia y circulación (19); expresión y difusión de pensamientos, ideas y opiniones, comunicar o recibir información (20.1.a y d), secuestro de publicaciones (20.5), reunión (21), huelga y conflictos colectivos (28) pueden ser suspendidos cuando se declara el estado de **excepción o de sitio**. Art 55 CE.

El derecho de información y la asistencia de abogado al ser detenido (17.3) solo pueden ser suspendidos en el estado de sitio.

Por Ley Orgánica se determina la forma y casos en que, de forma individual y con la intervención judicial y control parlamentario, determinados derechos reconocidos (inviolabilidad del domicilio, el secreto de las comunicaciones, etc....) pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con investigaciones sobre actuación de bandas armadas o elementos terroristas.

La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.

5. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

El Tribunal Constitucional (TC) es el órgano constitucional español que ejerce la función de supremo intérprete de la Constitución, regulado en el «**Título IX**» de la carta magna —artículos 159 a 165—, así como en la **LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional** (LOTC).

Según el artículo 1 de la LOTC, el Tribunal Constitucional **es independiente** en su función como intérprete supremo de la Constitución y está sometido sólo a la Constitución y a dicha ley. Además, es **único** en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio español. Sin embargo, la composición del Tribunal sí que depende de los poderes del Estado: de los doce miembros, cuatro son nombrados a propuesta del Congreso de los Diputados, cuatro a propuesta del Senado, dos a propuesta del Gobierno de la Nación y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, un órgano independiente en su acción, pero cuya composición es elegida por el poder político.

Corresponde al Tribunal Constitucional la última interpretación de los preceptos constitucionales señalando la extensión y límites de los valores superiores como la libertad, igualdad, justicia y pluralismo político.

5.1. COMPETENCIAS

El Tribunal Constitucional es competente para conocer (art. 2.1 LOTC):

1. Del recurso de inconstitucionalidad y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley (ej. Decretos-leyes y decretos legislativos).

El recurso de inconstitucionalidad lo pueden interponer el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados del Congreso, 50 Senadores, los Gobiernos autonómicos y los Parlamentos autonómicos.

2. La **cuestión de inconstitucionalidad**: Se regula en el art. 163 “Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.”

3. Del recurso de amparo por violación de los derechos fundamentales y de las libertades públicas relacionados en el art. 53.2 de la Constitución, es decir, por violación de las libertades y derechos reconocidos en los arts. 14 a 29 de la Constitución, ambos inclusive, y la objeción de conciencia al servicio militar, prevista en el art. 30. Lo puede interponer cualquier persona física o jurídica que invoque un interés legítimo, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal;

4. De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí;

5. De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado;

6. De la declaración previa sobre la constitucionalidad de los Tratados Internacionales;

7. De las impugnaciones previstas en el artículo 161.2 de la Constitución. Según este artículo, el Gobierno puede impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las

Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la **suspensión** de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal Constitucional, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

8. De los conflictos en defensa de la autonomía local;

9. De la verificación de los nombramientos de los magistrados del Tribunal Constitucional, para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la presente Ley;

10. De las demás materias que le atribuyen la Constitución y las Leyes Orgánicas.

Del recurso de ilegalidad de los reglamentos es competente la jurisdicción contencioso- administrativa y no el Tribunal Constitucional, ya que, al ser normas jurídicas emanadas del Gobierno a través de su potestad reglamentaria (arts. 97 de la Constitución y 23 de la Ley del Gobierno) que no tienen fuerza de ley, no cabe recurso de inconstitucionalidad. El tribunal con competencia última en esa materia sería el Tribunal Supremo.

Los Tratados internacionales, sin embargo, sí cabe recurrirlos por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, dado que la Constitución española les otorga fuerza de Ley (art. 96 de la Constitución).

El Tribunal Constitucional puede dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de su Ley Orgánica reguladora. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en Pleno, se publicarán en el BOE, autorizados por su presidente (art. 2.2 LOTC).

5.2. COMPOSICIÓN

El Tribunal Constitucional está integrado por 12 miembros, que ostentan el título de Magistrados del Tribunal Constitucional. **Son nombrados por el Rey mediante Real Decreto**, a propuesta:

1. De las Cámaras que integran las Cortes Generales. Cuatro de sus miembros son designados por el Congreso de los Diputados y otros cuatro por el Senado, en ambos casos por mayoría de 3/5 de los miembros de cada Cámara. Los nombrados por el Senado provienen necesariamente de candidatos propuestos por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas;

2. Del Gobierno son dos;

Del Consejo General del Poder Judicial. Son dos, por mayoría de 3/5 de sus miembros (art. 107.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

La designación para este cargo se hace por **nueve años**, debiendo recaer en ciudadanos españoles que sean Magistrados o Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos o Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. Los Magistrados se renuevan por terceras partes cada tres años (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, capítulo II, artículo 16.3).

El Presidente del Tribunal Constitucional será nombrado entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años. Art. 160.

La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible:

- Con todo mandato representativo;
- Con los cargos políticos o administrativos;
- Con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos;
- Con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal;
- Con cualquier actividad profesional o mercantil.

En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del Poder judicial (arts. 389 a 397 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

En general, sólo es posible para los Magistrados del Tribunal Constitucional la docencia o investigación jurídica, así como la producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquélla.

Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato (art. 159 de la Constitución).

5.3. SENTENCIAS Art. 164

Las sentencias del Tribunal Constitucional se publicarán en el boletín oficial del Estado con los votos particulares, si los hubiere.

Tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas.

Las que declaren la inconstitucionalidad de una ley o de una norma con fuerza de ley y todas las que no se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos.

Salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad.

6. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN.

La Constitución dedica el **Título X** a la reforma, con dos procedimientos, atendiendo a la materia.

Artículo 166

La **iniciativa de reforma constitucional** se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del Artículo 87. (La iniciativa es del Gobierno, de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las CC.AA.)

El art. 166 remite a los dos primeros apartados del art. 87 que establecen quiénes tienen iniciativa legislativa. El art. 87.3 que regula la iniciativa legislativa popular no se contempla, por lo tanto. Están, por lo tanto, habilitados para llevar la iniciativa de una reforma de la Constitución: el Gobierno, el Congreso o el Senado, y los Parlamentos autonómicos.

Iniciativa de reforma promovida por el Gobierno

No existe diferencia sustancial con la iniciativa legislativa ordinaria. De acuerdo con el art. 88 de la Constitución, los proyectos de reforma deberán ser aprobados en Consejo de Ministros y remitidos al Congreso de los Diputados, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

De acuerdo el art. 146 del Reglamento del Congreso, los proyectos de reforma se tramitarán conforme a las normas de dicho Reglamento para los proyectos de ley, por lo que podrán ser objeto de enmienda a la totalidad y, por lo tanto, de un debate a la totalidad en el Pleno del Congreso, que podría terminar con la devolución al Gobierno (art. 112 RC).

Iniciativa de reforma promovida por el Congreso de los Diputados o el Senado

Tiene algunas peculiaridades respecto a la iniciativa legislativa ordinaria exigidas por los Reglamentos de las Cámaras.

La proposición de reforma en el Congreso debe ser suscrita por dos grupos parlamentarios (en vez de uno) o por 1/5 de los Diputados (70, en vez de 15 que se exigen para una ley).

En el Senado deben ser 50 Senadores de más de un grupo parlamentario (frente a un solo grupo o 25 Senadores para una ley).

En todo caso las proposiciones de reforma han de superar el trámite de su toma en consideración por la Cámara respectiva.

Iniciativa de reforma promovida por las Asambleas Legislativas de las CC.AA.

De acuerdo con el art. 87.2 CE podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de reforma, o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de reforma, que deberá ser tomada en consideración por la Cámara Baja.

Artículo 167. Procedimiento simple u ordinario de reforma.

Aparece regulado en el **art. 167 CE**, y es de aplicación cuando la reforma **no** afecta a las siguientes partes:

- Título preliminar.
- Título I, Capítulo II, Sección 1.a (Derechos fundamentales y libertades públicas)
- Título II (La Corona)

Se ha dicho que este procedimiento simple es el único posible, dada la complejidad del procedimiento agravado, y es el único que se ha utilizado hasta ahora para reformar la Constitución.

La tramitación parlamentaria se desarrollará de acuerdo con lo dispuesto en el art. 167 y los Reglamentos de las Cámaras para el procedimiento legislativo ordinario

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de **tres quintos** de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios, podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a **referéndum** para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

El procedimiento para la celebración del referéndum del art. 167.3 se regula en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum, según la cual el referéndum será convocado en el plazo de 30 días y celebrarse dentro de los 60 días siguientes a su convocatoria.

El texto no podrá ser sometido a Sanción Real sino después de los 15 días siguientes a su aprobación, de acuerdo con el art. 167.3, permitiéndose la posible solicitud de referéndum. Si se celebra éste la sanción será posterior a la convalidación de la reforma por el cuerpo electoral.

Artículo 168. Procedimiento agravado de reforma.

1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de **dos tercios** de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de **dos tercios** de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, **será sometida a referéndum para su ratificación**.

La tramitación parlamentaria se desarrollará de acuerdo con lo dispuesto en el art. 168 y los Reglamentos de las Cámaras:

Se inicia en el Congreso con un debate a la totalidad que decide la conveniencia u oportunidad de la reforma. El debate termina con una votación, que será favorable a la reforma si se obtiene una mayoría de dos tercios de los Diputados.

Después de la comunicación del presidente del Congreso al del Senado, se vota en esta Cámara.

El presidente del Congreso los comunicará entonces al Presidente del Gobierno, para que someta a sanción real el Decreto por el que se disuelven las Cortes.

Las nuevas Cortes deberán ratificar la decisión tomada por las disueltas y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, tramitándolo por el procedimiento legislativo ordinario, y que deberá ser aprobado de nuevo por mayorías de dos terceras partes en ambas Cámaras.

Aprobada la reforma por las Cortes, el Presidente del Congreso lo comunicará al Presidente del Gobierno, y será sometido preceptivamente a un referéndum para su ratificación.

Artículo 169.

No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el Artículo 116. (Se refiere a los estados de alarma, excepción y sitio. No podrá iniciarse, pero se podrá continuar.)

Este artículo establece que no podrá iniciarse una reforma en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el art. 116 (los estados de alarma, excepción o sitio). Lo lógico es pensar que, si el Congreso decide sobre la declaración de dichos estados, no decida iniciar la reforma de la Constitución. Por eso, este artículo ha sido tildado de improcedente e inútil.

Límites de la reforma constitucional

Salvo la limitación establecida en el artículo 169 de la Constitución que impide la reforma de la misma en tiempo de guerra o durante la vigencia de los Estados de alarma, excepción o sitio, la Constitución de 1978 podrá reformarse en cualquier momento y en su totalidad, ya que no contiene cláusulas de intangibilidad explícitas.

Sin embargo, ha de entenderse que existe un límite material implícito: no podría suprimirse la democracia misma.

Por otra parte, el Tribunal constitucional podría controlar la reforma constitucional desde el punto de vista formal pero no desde el punto de vista material.

Aunque pueda pensarse en un principio que se podrían alterar los principios mismos del régimen democrático existe el límite material implícito. Es irreformable el principio democrático, no se puede suprimir la democracia, ni siquiera empleando un procedimiento democrático: sería una violación pura y simple de la legalidad constitucional.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no contempla explícitamente vías procesales para la inconstitucionalidad de una reforma cuando no se respeten los mecanismos formales previstos o cuando se utilizara el procedimiento simple para modificar aspectos sujetos al procedimiento agravado, ha de entenderse que compete a este órgano el control de la constitucionalidad de la reforma. No es competencia suya, sin embargo, los límites materiales, al no haber límites a los mismos en nuestro texto constitucional.

El control de la reforma deberá ser, en todo caso, preventivo, ya que una vez reformada la Constitución no puede ser objeto de enjuiciamiento por parte del Tribunal Constitucional.

Reformas de la Constitución española:

1º Reforma. 27 de agosto de 1992.

La primera reforma constitucional consistió en añadir, en el artículo 13.2, la expresión "**y pasivo**" referida al ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en elecciones municipales, debido a la firma del Tratado Maastrich.

2ª Reforma. 27 de septiembre de 2011.

Consistió en sustituir íntegramente el artículo 135 de la Constitución. La reforma del artículo 135 de la Constitución persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social.

En ambas reformas se utilizó el procedimiento simple u ordinario de reforma del artículo 167 de la Constitución, y en ninguna de ellas se solito realizar referéndum.

3ª Reforma. 15 de febrero de 2024.

En 2024 se produjo la última reforma, referente al artículo 49 de la Constitución. Se produjo el 15 de febrero de 2024 y entró en vigor el día 17. Se reforma completamente el artículo 49 de la constitución, dándole un texto completamente nuevo y la intención principal de la reforma es sustituir el término disminuido por persona con discapacidad.

4ª Reforma. 20 de mayo de 2026.

En 2026 se produjo la cuarta y última reforma de la Constitución en su artículo 69.3. Se publicó en el BOE y entro en vigor el 20 de mayo de 2026. La reforma consiste en que a partir de ahora Ibiza y Formentera tendrán un senador cada una de ellas y dejarán de compartir uno entre las dos como ocurría hasta entonces. Esta reforma no será aplicable hasta la celebración de las próximas elecciones generales.

En las cuatro reformas mencionadas se utilizó el procedimiento del artículo 167 de la Constitución y en ninguna de las cuatro se solicitó referéndum.

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA (II): LA CORONA: FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY. SUCESIÓN Y REGENCIA. LAS CORTES GENERALES: COMPOSICION, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN. EL PODER JUDICIAL.

1. LA CORONA.

21

La institución de la Corona tiene su fundamento y justificación en el sistema democrático actual no en razones históricas o tradicionales, sino en el reconocimiento de la misma que se efectúa en la Constitución Española de 1978.

Precisamente, el artículo 1.3 de la Constitución dispone que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”.

La ubicación de este precepto en el Título Preliminar de la Constitución, así como la regulación de la Corona en su Título II, supone una especial protección de la institución monárquica, puesto que cualquier modificación de su regulación tendrá la misma consideración respecto a su procedimiento que la de una reforma total de la Norma Fundamental, que requiere que se realice por el procedimiento más exigente previsto en el artículo 168 CE. En definitiva, ello supone una diferenciación además de un refuerzo de la Corona frente a las demás instituciones del Estado, ya que esta circunstancia no se produce con respecto al resto.

Asimismo, al definirla como Monarquía parlamentaria se ha querido resaltar la separación entre la Corona y la dirección política del país, estableciéndose la responsabilidad política del Gobierno que se exige por el Parlamento y excluyéndose al Rey de dicha responsabilidad a través de la figura del refrendo.

1.2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY O DE LA REINA.

La configuración constitucional de la figura del Monarca se establece principalmente en el artículo 56.1 CE, al señalar que “el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las

relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes”.

El apartado 2 del mismo artículo 56 CE dispone que “su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona”; y el apartado 3 establece el principio de inviolabilidad del Rey, no encontrándose sujeto a responsabilidad por sus actos gracias a la figura del refrendo, a la que se aludirá posteriormente.

La regulación de la posición constitucional del Rey se complementa con la obligación, al ser proclamado como tal ante las Cortes Generales, de prestar 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. El mismo juramento, así como el de fidelidad al Rey, debe ser prestado por el Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, y por el Regente cuando se haga cargo de sus funciones (art. 61 CE).

Lo anterior se complementa con la limitación que establece el art. 58 CE respecto a la figura del cónyuge del Monarca, señalando que “la Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia”.

La atribución del título de Jefe del Estado responde, a la separación entre la Corona y el Estado. La Corona es un órgano constitucional, que carece de personalidad jurídica y no se identifica con el Poder Ejecutivo, como ocurre en algunas Monarquías europeas. En la Constitución Española, el Rey se configura como el vértice de todos los poderes públicos, tanto desde el punto de vista simbólico como desde su función moderadora del conjunto de las instituciones; y todo ello sin perjuicio de que la propia Norma Fundamental le atribuya al Monarca una serie de funciones o atribuciones concretas.

Por este motivo, la doctrina suele distinguir entre las funciones simbólicas o representativas del Rey, que recoge el art. 56 CE, y sus concretas atribuciones, que figuran principalmente en los arts. 62 y 63 CE:

A) Funciones de carácter simbólico o representativo:

a) **El Rey como símbolo de la unidad y permanencia del Estado:** lo cual no equivale a que la Monarquía personifique la soberanía de la Nación. Como señala Entrena Cuesta, la Corona es el símbolo de la integración nacional, lo que se traduce en que representa la unidad del Estado frente a la división orgánica de poderes y también simboliza la unidad del Estado en relación con las Comunidades Autónomas, cuyos derechos ha de respetar.

b) **El Rey como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones: la Corona se configura como una magistratura suprema del Estado, ejerciendo un poder armónico** y moderador, que se manifiesta especialmente en su capacidad de influencia. Ello no supone el ejercicio de potestad positiva o negativa alguna, sino que se refiere a la facultad del Rey de entrar en contacto o relacionarse con el resto de los órganos constitucionales, con el fin de armonizar su funcionamiento o evitar disputas o conflictos que afecten al funcionamiento ordinario de los poderes públicos.

c) **El Rey como máximo representante del Estado en las relaciones internacionales:** al Monarca se le atribuye la más alta representación del Estado español en la acción exterior, destacando su carácter simbólico por la alusión expresa que realiza el art. 56 a las naciones de su comunidad histórica. Se trata de una herencia histórica del papel que tradicionalmente ha correspondido a la Corona, pero que, a su vez, se concreta en una serie de funciones que específicamente se reconocen al Rey, como la firma de Tratados internacionales o la acreditación de embajadores, entre otras.

B) Atribuciones o funciones concretas:

El art. 62 CE señala como facultades que corresponden al Rey las que se indican a continuación.

1. **Sancionar y promulgar las leyes:** Así, se dispone taxativamente que “el Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación” (art. 91 CE).

2. **Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones** en los términos previstos en la Constitución:

En esta materia, tampoco el Rey tiene libertad de decisión, puesto que la convocatoria del Congreso debe tener lugar dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones (art. 68.6 CE) y la disolución se producirá por decisión del Presidente del Gobierno (art. 115 CE) o bien automáticamente en caso de no haber sido elegido Presidente dentro de los 2 meses siguientes a la primera votación de investidura (art. 99.5 CE). Por lo que se refiere a la convocatoria de elecciones, si la causa es la disolución de las Cámaras, la fecha se fija en el propio decreto de disolución, y si es por expiración del mandato, se deberá fijar también por el Presidente del Gobierno entre los 30 y 60 días siguientes a la terminación de dicho mandato parlamentario.

3. **Convocar a referéndum** en los casos previstos en la Constitución:

Al igual que en el caso anterior, la decisión de convocar a referéndum corresponde exclusivamente al Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados (art. 92 CE), limitándose el Rey a firmar el decreto de convocatoria.

4. **Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones** en los términos previstos en la Constitución:

La facultad de proponer el candidato a la Presidencia del Gobierno es la atribución en la que la Constitución otorga un mayor grado de autonomía al Monarca, exigiendo únicamente dos requisitos (art. 99 CE): la consulta previa con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria y la propuesta del candidato a través del Presidente del Congreso.

En cuanto al nombramiento y cese del Presidente del Gobierno, el Rey no dispone de capacidad de decisión al respecto.

5. **Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente:**

Igualmente, el Monarca se limita en el ejercicio de esta atribución a nombrar o destituir a las personas elegidas por el Presidente del Gobierno, careciendo de cualquier poder de veto.

6. **Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones** con arreglo a las leyes:

Con respecto a la expedición de los Reales Decretos, aunque algún autor ha admitido la posibilidad de que el Rey pudiera negarse a firmar un decreto que carezca de elementos formales sustanciales, la mayoría de la doctrina rechaza este supuesto, señalando que corresponde a otros órganos decidir si las normas se ajustan o no a derecho.

Por otra parte, el Monarca conserva cierto margen de iniciativa en relación con la tradicional facultad de conferir honores y distinciones.

7. **Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno:**

Dada la posición institucional del Rey como Jefe del Estado, es lógico que deba ser informado por el Gobierno de los principales asuntos de Estado. Consecuencia de ello es que se recoja la posibilidad de presidir las sesiones del Consejo de Ministros, siempre que así se lo solicite el Presidente del Gobierno y sin que, como es lógico, pueda participar en las decisiones, dada su neutralidad política.

8. **El mando supremo de las Fuerzas Armadas:**

Se trata de una función esencialmente simbólica, al atribuir el art. 97 CE al Gobierno la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado.

9. Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la Ley, que no podrá autorizar indultos generales.

10. El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

A lo anterior, el art. 63 CE añade, dentro de lo que se ha llamado la función internacional de la Corona:

- Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos, así como los representantes extranjeros en España deben estar acreditados ante el Rey.
- Manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados, de conformidad con la Constitución y las Leyes.
- Declarar la guerra y firmar la paz, previa autorización de las Cortes Generales en ambos casos.

Por otra parte, a lo largo del texto constitucional y en las Leyes se atribuyen otras funciones al Rey, entre las que se pueden citar las relativas al **nombramiento** de las máximas autoridades del Estado, entre otras:

- Nombramiento de los 12 miembros del Tribunal Constitucional y de su Presidente.
- Nombramiento de los 20 miembros del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).
- Nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ.
- Nombramiento del Presidente del Tribunal de Cuentas.
- Nombramiento de los presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, el art. 65 CE regula lo que se ha venido a **denominar actividad privada del Rey**, al estar relacionada con el funcionamiento de la Casa Real, incluyendo las siguientes facultades:

- Distribuir libremente la asignación global contenida en los Presupuestos Generales del Estado para el sostenimiento de su familia y Casa.
- Nombrar y relevar libremente a los miembros civiles y militares de su Casa.

1.3. SUCESIÓN Y REGENCIA

El orden Sucesorio

Una de las características de la Monarquía es el denominado principio hereditario, que implica el establecimiento de unas reglas para la sucesión del Rey fallecido o que cesa en su condición por abdicación u otros motivos.

El art. 57 de la Constitución establece que la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica, estableciendo a continuación para el orden sucesorio, las reglas tradicionales en el sistema español, al señalar el art. 57.1 CE que “la sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer; y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos”.

Por tanto, la sucesión corresponde al primogénito y a sus descendientes, siempre que aquél sea varón o bien no tenga hermanos varones. Se ha cuestionado la regla anterior, en virtud de la prohibición de toda discriminación por razón de sexo que establece el art. 14 CE, pero la regla de sucesión ha sido establecida por el mismo Constituyente, por lo cual supone una excepción buscada conscientemente a la regla general de no discriminación. En todo caso, en los últimos tiempos se ha planteado la oportunidad de reformar la Constitución en este aspecto, eliminando la preferencia del varón sobre la mujer, al considerarse una regla tradicional que no tiene sentido que conserve su vigencia.

Por otra parte, existen determinadas referencias en la Constitución a la figura del príncipe heredero y, en general, a las de los sucesores, pudiendo destacarse las siguientes:

a) El Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento como tal, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona (art. 57.2 CE). Como ya se ha señalado, al alcanzar la mayoría de edad, el Príncipe heredero deberá prestar el oportuno juramento ante las Cortes.

b) Cualquier persona que, teniendo derecho a la sucesión en el trono, contrajera matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, quedará excluida en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes (art. 57.4 CE).

En todo caso, la prohibición del matrimonio no impide la realización del mismo, sino que supone la extinción del derecho a la sucesión en caso de no respetarse dicha prohibición. No obstante, este precepto no está previsto para el matrimonio del Rey, por lo que el mismo no podrá ser prohibido por las Cortes.

Aunque, en principio, la sucesión al trono se produce automáticamente por aplicación de las normas sucesorias, también está prevista la intervención de las **Cortes Generales** para proveer sobre dicha sucesión en caso de haberse extinguido todas las líneas llamadas en Derecho a suceder al anterior Rey, debiendo resolver aquéllas en la forma que más convenga a los intereses de España (art. 57.3 CE).

En todo caso, las cuestiones relativas al orden sucesorio pueden dar lugar a problemas interpretativos, por lo cual se ha establecido una cláusula residual que atribuye al Poder Legislativo la facultad de resolver todas las dificultades que surjan en esta materia. Así, el artículo 57.5 CE señala que “las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona **se resolverán por una ley orgánica**”. Como ejemplo de este precepto podemos mencionar la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.

1.4. LA REGENCIA Y LA TUTELA

La Regencia

La cuestión de la Regencia alude a los supuestos en que la persona del Rey no pueda desempeñar plenamente sus funciones, por ser menor de edad o haberse inhabilitado, debiendo ser sustituido en dicho ejercicio por otra persona que cumpla las funciones que de ordinario corresponden al Monarca. En esta materia, la regulación constitucional se encuentra en el art. 59 CE, que también guarda continuidad con otros precedentes históricos.

En relación con la regencia, se pueden destacar los siguientes aspectos:

A) Supuestos de Regencia

El art. 59 CE prevé **dos supuestos** en los que entra en funcionamiento el mecanismo de la regencia: la minoría de edad del Rey y su inhabilitación aceptada por las Cortes Generales.

En lo referente a la **minoría de edad del Rey**, al margen de la figura del tutor, la regencia se desempeñará por “el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución” y “la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad del Rey” (art. 59.1). Para delimitar la mayoría de edad del Rey no se establece especialidad alguna, por lo que hay que entender que la misma se produce a los 18 años.

Por lo que se refiere al otro supuesto, el art. 59.2 señala que “si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad. Si no lo fuere, se procederá de la forma prevista en el apartado anterior, hasta que el Príncipe heredero alcance la mayoría de edad”. En este caso, la intervención de las Cortes se limita a aceptar la inhabilitación del Rey, pero no para determinar la figura del regente.

B) Requisitos para ejercer la Regencia

El apartado 4 del art. 59 establece dos requisitos para ejercer la regencia: ser español y mayor de edad, sin perjuicio de que en los casos citados deberán ser concretamente las personas designadas según lo previsto en los preceptos anteriores. Estos son los supuestos conocidos como de “Regencia legítima”.

Sin embargo, si no hubiera nadie a quien corresponda la regencia de acuerdo con lo señalado anteriormente, la misma será nombrada por las Cortes Generales y se compondrá de una, tres o cinco personas (art. 59.3 CE). Por tanto, este supuesto de regencia nombrada por las Cortes presenta dos diferencias con respecto a la denominada Regencia legítima: por un lado, puede tratarse de una regencia colegiada y, por otra, puede ejercerla cualquier persona, siempre que cumpla con los requisitos de ser mayor de edad y español, pero sin necesidad de guardar parentesco alguno con el Rey o figurar en el orden sucesorio a la Corona.

Hay un supuesto de **incompatibilidad** para el ejercicio de la regencia, que es de la figura del **tutor** del Rey (a la que se hará referencia posteriormente), salvo que se trate del padre, la madre o ascendientes directos del Monarca.

Por lo que se refiere a su duración, en el caso de que sea por minoría de edad del Rey, será hasta que éste cumpla los 18 años; y en el supuesto de inhabilitación, hasta que las Cortes aprecien que las causas de la misma han desaparecido, si bien cuando en este caso no corresponda la regencia al Príncipe heredero por ser menor de edad, al cumplir los 18 años asumirá la regencia.

C) Posición Constitucional del Regente

El art. 59.5 establece que la regencia se hará “por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey”. Lo anterior se interpreta en el sentido de que el regente ostenta la misma posición constitucional que el Rey, a quien sustituye en sus funciones. La regencia implica el ejercicio de la Jefatura del Estado, con todas las atribuciones que reconoce la Constitución al Monarca, estando incluso obligado el regente a prestar el mismo juramento que aquél.

La Tutoría

Una figura diferente a la de la Regencia, aunque ambas puedan coincidir en la misma persona, es la del tutor del Rey menor de edad, prevista en el art. 60 CE. Mientras que la Regencia supone desempeñar la Jefatura del Estado por no poder hacerlo el Rey (por su minoría de edad o por haberse inhabilitado), el tutor es la persona que vela por los derechos e intereses del Monarca, en tanto éste no haya alcanzado la mayoría de edad legal para hacerlo por sí mismo.

El art. 60.1 CE dispone un procedimiento específico para la designación del tutor, en el cual prevalece la voluntad del anterior Rey fallecido, aunque también se prevé el supuesto en que el tutor no hubiera sido elegido por aquél:

1o) El tutor del Rey menor de edad será, como regla general, la persona que hubiese nombrado en su testamento el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento.

2o) Si no hubiese nombrado a nadie, el tutor será el padre o la madre del Rey menor, mientras permanezcan viudos.

3o) En defecto de los anteriores, las Cortes Generales designarán al tutor, pero únicamente podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.

El apartado 2 del mismo artículo 60 establece una limitación adicional, al disponer que “el ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política”.

1.5. EL REFRENDO

La titularidad de la Jefatura del Estado por parte de la Corona lleva aparejada, al igual que en otros regímenes comparados, dos características esenciales: la irresponsabilidad y la inviolabilidad de la figura del Monarca. Así, el art. 56.3 CE dispone que “la persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2”.

Por lo general, se ha considerado tradicionalmente que la irresponsabilidad del Monarca se refiere a las funciones ejercidas en el desempeño de su cargo, mientras que la inviolabilidad es un estatus personal de inmunidad frente a las leyes penales, si bien algún autor ha destacado que dicha inviolabilidad sólo afectaría al ejercicio de sus funciones públicas y no al ámbito de su vida privada.

La falta de responsabilidad del Rey se encuentra justificada por la exigencia del refrendo de sus actos, lo cual produce un traspaso o traslación de la responsabilidad de los mismos al órgano que realiza dicho refrendo.

En nuestra Monarquía parlamentaria el refrendo es fundamentalmente una limitación material de los poderes del Rey, puesto que quien refrenda el acto no sólo asume íntegramente la responsabilidad de este, sino también ostenta la competencia efectiva para dictarlo. Es decir, el Rey necesita actuar siempre con el concurso de otro órgano, que es el que en realidad adopta el acuerdo, salvo en el caso de los actos exonerados de refrendo.

En relación con todo lo anterior, el art. 64.1 CE establece lo siguiente: “Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso”.

Por tanto, los sujetos legitimados para refrendar los actos del Rey son, de ordinario, el Presidente del Gobierno, con carácter general, y los Ministros, en el ámbito de sus competencias específicas.

No obstante, se prevén dos supuestos en que el refrendo corresponde al **Presidente del Congreso de los Diputados**: la propuesta y nombramiento de Presidente del Gobierno y la disolución automática de las Cortes por no haber sido elegido como tal ninguno de los candidatos propuestos por el Monarca, dentro de los dos meses siguientes a la primera votación de investidura.

La consecuencia fundamental del refrendo, que es la traslación de la responsabilidad, se encuentra recogida en el art. 64.2 CE, al señalar que “de los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden”. La falta de refrendo de un acto que precise del mismo determina que aquél carezca de validez, como dispone expresamente el art. 56.3 CE.

Desde el punto de vista formal, el refrendo se manifiesta generalmente a través de la firma del órgano refrendante junto con la del Monarca, que es quien suscribe el acto en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a los actos **exentos de refrendo**, excluidos lógicamente los relativos a la actividad jurídica privada del Rey, sólo se prevén en la Norma Fundamental, por remisión del artículo 56, los supuestos señalados en el art. 65.2 CE, esto es, **el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real**.

2. LAS CORTES GENERALES.

La Constitución Española de 1978, siguiendo el principio de división de poderes, define y regula los tres Poderes básicos del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El primero se regula en su **Título III**, encomendándose a las Cortes Generales, que se configuran como el órgano representativo por excelencia del pueblo español, residiendo en este último la soberanía nacional (art. 1.2 CE). El Título III se divide en tres capítulos:

Título III. De las Cortes Generales. Artículos 66 a 96.

- Capítulo I. De las Cámaras. Artículos 66 a 80.
- Capítulo II. De la elaboración de las leyes. Artículos 81 a 92.
- Capítulo III. De los Tratados Internacionales. Artículos 93 a 96.

Así, el art. 66.1 CE establece que “las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”. Además, “son inviolables”. Las notas que determinan su naturaleza son las siguientes:

1. La representatividad. - Son elegidas por el pueblo para que lo represente, es decir, para que decida por él, sometiéndose el propio pueblo a sus decisiones.
2. Carácter deliberante. -Es uno de los rasgos fundamentales de toda institución parlamentaria. Sus decisiones se llevan a cabo a través de un proceso de discusión en el que participan miembros de las diversas tendencias dando un grado de mayor racionalidad a sus acuerdos.
3. La inviolabilidad. - El sistema de garantías de que gozan las Cortes Generales se refuerza con la inviolabilidad, así como con la inmunidad parlamentaria y su autonomía.
4. La continuidad. - Las Cámaras, aun estando disueltas o fuera del periodo de sesiones, tienen continuidad a través de la institución de la Diputación Permanente, que vela por los poderes de la misma cuando no está reunida.
5. La publicidad. - Las Cortes son también un órgano público. Las sesiones plenarias serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara.
6. Las Cortes ostentan la supremacía política. - El Parlamento es la fuente de las decisiones primarias de la vida política del Estado, como consecuencia de ser el órgano donde se expresa fundamentalmente la soberanía popular y el único que debe su existencia directa al pueblo.

Artículo 67. 1. Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso. 2. Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. 3. 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.

2.1. COMPOSICIÓN.

La composición o estructura de las Cortes Generales se caracteriza por dos notas:

- a) Estructura compleja. -De acuerdo con el artículo 66 de la CE, las Cortes tienen una estructura bicameral. Son, en consecuencia, un órgano complejo formado por el Congreso de los Diputados (o Cámara Baja) y el Senado (o Cámara Alta).
- b) Bicameralismo desigual. -El parlamentarismo español responde a lo que se conoce doctrinalmente como bicameralismo atenuado, imperfecto, limitado o desigual y que se define como aquél en que una de las Cámaras, el Congreso de los Diputados, se encuentra en una posición de preeminencia sobre la otra.

Composición de las Cámaras:

1) **Congreso de los Diputados**. - A tenor del art. 68 de la CE:

1. El Congreso se compone de un **mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados**, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.
2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.
3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.
5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.
6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.

Por su parte, la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (LOREG) opta por el conocido como método d'hondt o del mayor cociente, previa exclusión de las candidaturas que no hubieran obtenido el 3% de los votos en la circunscripción, método que supone un factor corrector que beneficia a los grandes partidos. El número total de diputados está establecido en **350** (artículo 162 de la LOREG). Según la ley electoral española cada provincia tiene garantizado un mínimo de partida de dos Diputados y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, uno cada una de ellas. De esta forma, quedan ya asignados 102 escaños (50 provincias más Ceuta y Melilla). Los otros 248 diputados se asignan de forma proporcional a la población de derecho de cada provincia.

2) **Senado.** - Según el artículo 69 del Texto Constitucional:

1. El Senado es la Cámara de representación territorial.

2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.
3. En las provincias insulares cada isla con Cabildo o Consejo Insular constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas: Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.
4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.
5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.
6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

29

Actualmente hay un total de 265 senadores (208 por elección directa y 57 elegidos por las CC.AA.).

De lo anterior se deduce que la duración del mandato de los parlamentarios, tanto Diputados como Senadores, es de cuatro años después de su elección, salvo en los casos de disolución de las Cámaras, que puede ser conjunta o separadamente. En el supuesto de disolución por no haber elegido Presidente en el plazo de 2 meses después de unas elecciones o haber negado la confianza el Congreso al Gobierno (arts. 99 y 115 CE) afecta a ambas Cámaras.

Los miembros de las Cámaras

Las Cortes Generales se hallan integradas por los miembros del Congreso (Diputados) y los del Senado (Senadores) elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, y no ligados por mandato imperativo. Son elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos y no concurra en ellos una

causa de inelegibilidad a determinar por la ley electoral. El artículo 70 de la Constitución dice que en todo caso no podrán ser miembros de las Cortes:

a) Los componentes del Tribunal Constitucional. b) A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la ley, con la excepción de los miembros del Gobierno. c) Al Defensor del Pueblo. d) A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo. e) A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo. f) A los miembros de las Juntas Electorales.

El Estatuto de los Parlamentarios

En nuestro ordenamiento jurídico predomina el principio de representación política, afirmando tajantemente el art. 67.2 de la CE que "**los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo**". En virtud de tal principio, los parlamentarios son absolutamente libres a la hora de manifestar su opinión y emitir su voto. Es decir, **de acuerdo con la Constitución, el parlamentario podría votar en contra de las directrices de su partido y de su grupo parlamentario**.

Las prerrogativas de los parlamentarios no son privilegios personales, sino garantías funcionales, que protegen al parlamentario, no en cuanto tal, sino a la función que él desempeña.

Son, por tanto, reglas objetivas que tienen que ser aplicadas siempre, independientemente de cuál sea la voluntad personal del parlamentario afectado. Se trata de prerrogativas irrenunciables, sobre las que no puede disponer nadie (inviolabilidad) o sólo la Cámara (inmunidad), pero nunca el parlamentario.

En nuestra Constitución tales **prerrogativas** son las siguientes:

a) **La inviolabilidad**: es la más importante de todas, estando reconocida en el art. 71.1 CE, que preceptúa que "los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones".

La finalidad de esta prerrogativa es proteger la libertad del parlamentario en el ejercicio de sus funciones en cuanto tal. Ni las opiniones expresadas en el ejercicio de las mismas ni los votos emitidos en las decisiones parlamentarias deben suponer para él consecuencias negativas o sanción jurídica del tipo que sea.

b) **La inmunidad**: es una institución que tiene una finalidad distinta. De acuerdo con el art. 71.2 CE, "durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva".

La inmunidad parlamentaria sólo puede levantarse mediante la concesión del suplicatorio, esto es, la autorización de la Cámara a la que el parlamentario pertenece para que pueda ser procesado. La decisión tiene que ser tomada por el Pleno de la Cámara en votación secreta (mayoría absoluta), y solicitada por una cuarta parte de sus miembros.

c) **El fuero jurisdiccional**: en virtud del cual los parlamentarios sólo pueden ser juzgados en el orden penal ante el Tribunal Supremo. Así, el artículo 71.3 de la CE establece que "en las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo".

Por lo que se refiere a sus derechos, el más importante es el de asistir con voto a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que formen parte, así como el de asistir, aunque sin derecho a voto, a las Comisiones a las que no pertenezcan. De otra parte, la Constitución les ha reconocido el derecho a percibir una asignación. Y entre sus deberes destacan el de asistir a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que sean miembros, así como el de no divulgar las actuaciones secretas de la Cámara.

2.2. LAS ATRIBUCIONES DE LAS CORTES: FUNCIONES LEGISLATIVAS Y DE CONTROL.

La Constitución define las funciones de las Cortes en su art. 66.2, en los siguientes términos: "Las Cortes Generales **ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno** y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución".

Por tanto, las funciones parlamentarias definidas en el precepto constitucional son: la legislativa, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, y la del control gubernamental.

La Función Legislativa.

De las diversas funciones que tiene encomendadas las Cortes, sin duda la más importante es la legislativa, que se descompone en tres momentos fundamentales: la iniciativa, la tramitación y la sanción y promulgación. Destacamos en este epígrafe la primera de ellas, dejando la tramitación para el apartado de elaboración de las leyes.

La iniciativa legislativa se encuentra regulada en los artículos 87 a 89 de la Constitución. El art. 87 determina quiénes son los titulares en exclusiva de esta prerrogativa:

1. **El Gobierno:** el texto que se somete a las Cortes Generales para su estudio y aprobación, aprobado previamente en Consejo de Ministros, recibe el nombre de "**proyecto de ley**" y se le da prioridad en la tramitación parlamentaria.
2. **Cualquiera de ambas Cámaras**, de acuerdo con la Constitución y en los términos previstos en sus respectivos Reglamentos. En este caso, el texto recibe el nombre de "**proposición de ley**".
3. **Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas**, las cuales pueden solicitar del Gobierno la adopción de un "proyecto de ley" o bien remitir directamente a la Mesa del Congreso de los Diputados una "proposición de ley", designando una delegación ante la Cámara Baja compuesta por un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.
4. **El Cuerpo Electoral** o, mejor dicho, una fracción del mismo integrada por no menos de 500.000 ciudadanos con derecho a voto, constituyendo la denominada iniciativa legislativa popular, que se regula por la Ley Orgánica 3/1984.

31

Función Presupuestaria.

La potestad presupuestaria, que incluye la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado y el control de su ejecución, es una función parlamentaria esencial, que tiene que ejercitarse periódicamente, de manera que los parlamentarios decidan anualmente cómo se va a hacer frente a las necesidades económicas y financieras del Estado. El Título VII de la Constitución, bajo el epígrafe "Economía y Hacienda", contempla el régimen económico del Estado, que se puede sintetizar en las siguientes fases:

a) Creación de tributos:

El art. 133 CE consagra el principio de reserva de ley en esta materia, al señalar que "la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley". A ello se refiere también el art. 31.1 CE exigiendo un sistema tributario justo basado en los principios de igualdad y progresividad.

b) La aprobación de los Presupuestos:

Según el art. 134 CE "corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación", añadiendo en su apartado 3 que el Gobierno los presentará ante el Congreso de los Diputados como mínimo tres meses antes de que termine el año (antes del 1 de octubre), y en el 4 que, si los Presupuestos no se hubieran aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedarán automáticamente prorrogados los del año anterior.

Además, se limita notablemente la capacidad de presentación de enmiendas por parte de los parlamentarios, al exigir el art. 134.6 CE que "toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de

los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación", a lo que el Reglamento del Congreso ha añadido que las enmiendas que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección.

c) Control de la ejecución de los Presupuestos:

La Constitución en su art. 136 prevé la institución del **Tribunal de Cuentas**, que define como "supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público"; y añade que "dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado", siendo éste el instrumento que permite el control sobre la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

El control de la acción del Gobierno.

La tercera de las funciones que la Constitución asigna a las Cortes Generales es la de controlar la acción del Gobierno, que viene regulada en el Título V de la Constitución ("De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales"). Estas relaciones entre el Gobierno y el Parlamento se regulan desde una doble perspectiva: la exigencia de responsabilidad política y el control de la acción gubernamental.

A) Exigencia de responsabilidad política.

El Gobierno debe contar con la confianza del **Congreso**, que se manifiesta en la investidura de su Presidente. Pero al mismo tiempo, el Congreso puede exigir la responsabilidad política del Gobierno, esencialmente a través de dos mecanismos:

- **Moción de censura:** prevista en el art. 113 CE, exige que sea propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, incluyendo un candidato a la Presidencia del Gobierno (moción constructiva). Para prosperar debe ser aprobada por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.
- **Cuestión de confianza:** establece el art. 112 CE que "el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados".

B) Control de la acción del Gobierno.

Adicionalmente, las Cortes Generales llevan a cabo el control de las actuaciones concretas gubernamentales a través de varios mecanismos:

- a) **Las preguntas:** pueden consistir en una solicitud de información al Gobierno o en la petición de que se aclare algún aspecto concerniente al funcionamiento de la Administración Pública. Pueden ser en pleno o en comisión.
- b) **Las interpelaciones:** son preguntas que deben versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento Ministerial, pudiendo ser elevadas a mociones. Solo en pleno.
- c) **Las proposiciones no de Ley:** de índole semejante a las mociones, pero tienen un contenido positivo o constructivo, por cuanto su finalidad es instar al Gobierno para que actúe en una determinada dirección.
- d) **Solicitud de información y comparecencia de los miembros del Gobierno:** los arts. 109 y 110 de la CE facultan genéricamente a las Cámaras y a sus Comisiones para que puedan recabar información y ayuda del Gobierno, así como para reclamar la presencia de los miembros del Gobierno. Asimismo, la Constitución prevé que sea el Gobierno el que solicite comparecer ante las Cámaras, a fin de explicar algún aspecto concreto de su política general.
- e) **Comisiones de Investigación:** están previstas en el art. 76 CE, el cual establece que "el Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público".

Otras funciones.

- Propuesta al Rey, tanto por el Congreso como por el Senado, de 4 personas cada Cámara para ser designadas miembros del Tribunal Constitucional (art. 159.1).
- Propuesta al Rey, tanto por el Congreso como por el Senado, de 10 personas para ser designadas miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 122.3).
- Provisión a la sucesión en la CORONA (art. 57.3) y exclusión en la sucesión (art. 57.4), inhabilitación del Rey (art. 59.2), designación de la Regencia (art. 59.3), nombramiento de tutor del Rey (art. 60.1) y proclamación del Rey (art. 61.1). Son las denominadas funciones no legislativas de las Cortes Generales.
- Designación del Defensor del Pueblo (art. 54).
- Autorización del referéndum consultivo de todos los ciudadanos sobre decisiones políticas de especial trascendencia, que se convoca por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno con la autorización expresa del Congreso de los Diputados. (art. 92).
- Autorización de la declaración de guerra y conclusión de la paz (art. 63.3).

2.3. EL PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN DE LAS CÁMARAS Y DE ELABORACIÓN DE LAS LEYES.

Los Reglamentos propios

El art. 72.1 de la CE reconoce la autonomía reglamentaria de las Cámaras, al disponer que "las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma se someten a una votación final sobre la totalidad, que requiere la mayoría absoluta de la Cámara. Las funciones que cumple el Reglamento parlamentario son la aplicación de la Constitución en lo relativo a las funciones parlamentarias y el mantenimiento de la disciplina interna de los trabajos de las Cámaras.

33

Organización de las Cámaras.

Tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados como el del Senado regulan la organización de cada Cámara, detallando de manera pormenorizada la estructura de las mismas, integrada por los siguientes órganos:

1) La Mesa.

El Reglamento del Congreso y el del Senado definen a sus respectivas Mesas como "el órgano rector de la Cámara". La Mesa del Congreso se compone del Presidente (que la preside), de cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios (9 miembros). La del Senado se compone del Presidente (que la preside), dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios, estando asistida y asesorada por el Letrado Mayor (7 miembros). Los miembros de las Mesas son elegidos en la sesión constitutiva de las Cámaras.

Las funciones de la Mesa son de dos tipos: una función rectora, mediante la cual dirige los trabajos de la Cámara, y otra registral, recibiendo toda la documentación que va dirigida a la Cámara y ordenando su tramitación correspondiente.

2) El Presidente.

El Presidente de cada Cámara es elegido por sus miembros en la sesión constitutiva de la misma, siendo precisa la mayoría absoluta en la primera votación. Si ningún candidato hubiera obtenido dicha mayoría, se repetirá la votación entre los dos que hayan tenido más votos, bastando en la segunda votación la mayoría relativa. Sus competencias son fundamentalmente de coordinación, de carácter interpretativo, de representación y de policía en el interior de las sedes.

3) La Junta de Portavoces.

Aunque la Constitución no la contempla, la Junta de Portavoces es un órgano sumamente importante en el funcionamiento de las Cámaras. El Reglamento del Congreso dispone que se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Cámara Baja, asistiendo a ella, como mínimo, un Vicepresidente, uno de los Secretarios y el Secretario General. La Junta de Portavoces se compone de los portavoces de los Grupos Parlamentarios, y de sus reuniones se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante. Las decisiones en la misma se adoptan en función del criterio de voto ponderado. Su función es exclusivamente política. Es en ella donde se establece la conexión con el Gobierno y donde se decide el orden del día del Pleno.

4) El Pleno y las Comisiones.

Las Cámaras, como señala el artículo 75.1 CE, pueden funcionar de dos maneras distintas: "en Pleno" y "por Comisiones". El Pleno, como su propio nombre indica, está constituido por todos los miembros de la Cámara y es la forma usual de funcionamiento de las Cámaras con carácter deliberante, esto es, con capacidad para adoptar las decisiones que le atribuye la Constitución.

Las Comisiones, por su parte, realizan el trabajo especializado preparatorio de las decisiones que habrá de adoptar el Pleno, dividiéndose en dos categorías: Comisiones Permanentes y Comisiones no Permanentes, siendo estas últimas las que se constituyen para un trabajo concreto, destacando entre ellas las Comisiones de Investigación. Asimismo se prevé la posible existencia de Comisiones Mixtas Congreso-Senado, como ocurre con la constituida para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Dentro de las Comisiones Permanentes hay que hacer referencia a las Comisiones Legislativas, señalando el art. 75 CE que las Cámaras podrán delegar en ellas la aprobación de proyectos o de proposiciones de ley, pudiendo no obstante reclamar el Pleno en cualquier momento el debate y votación del proyecto o proposición que hubieran sido objeto de delegación.

No cabe la aprobación por Comisión de la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes Orgánicas y de Bases y los Presupuestos Generales del Estado.

5) Las Diputaciones Permanentes del Congreso y el Senado.

Se hallan reguladas en el art. 78 de la CE indicando que en cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un **mínimo de 21** Diputados o Senadores, que representan a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. Funcionan fuera de los períodos de sesiones, esto es, durante las vacaciones parlamentarias, además de en los períodos de disolución de las Cámaras.

Su finalidad genérica es "velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas". Tienen reconocida constitucionalmente la facultad de convocar la sesión extraordinaria de la respectiva Cámara, y la Diputación Permanente del Congreso, además, la de convalidar los Decretos-leyes, autorizar la declaración del estado de excepción y declarar el estado de sitio.

Régimen de funcionamiento de las Cámaras.

El concepto temporal más importante que determina el funcionamiento de las Cámaras es el de la Legislatura, estableciendo la Constitución, tanto del Congreso de los Diputados como del Senado, dura en principio cuatro años, a menos que se haya procedido a una disolución anticipada del Congreso, del Senado o de ambas Cámaras conjuntamente.

Cada año de la legislatura se descompone en 2 períodos de sesiones: el primero de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio. Fuera de estos períodos de sesiones las Diputaciones Permanentes asumen algunas de las competencias más urgentes, pudiendo convocarse una sesión extraordinaria de la Cámara, con un orden del día determinado siendo clausuradas cuando se haya agotado, a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Para la adopción de acuerdos por las Cámaras es preciso que éstas cuenten con la asistencia de la mayoría de sus miembros, el denominado quórum de presencia, y que el acuerdo en cuestión sea aprobado por la mayoría de los miembros presentes, a menos que se exija expresamente una mayoría cualificada.

Los Grupos Parlamentarios

El Grupo Parlamentario, integrado por un conjunto de Diputados o Senadores vinculados por lazos ideológicos, tiene por objeto defender su línea o programa político en la Cámara, así como facilitar y agilizar la actividad parlamentaria.

La disolución

El derecho de disolución de las Cámaras por parte del Ejecutivo es el elemento que, en el régimen parlamentario, viene a contrapesar el poder del Parlamento para censurar al Gobierno. Concretamente la Constitución Española regula el supuesto de disolución en su art. 115. La decisión se adopta por el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, proponiéndola formalmente al Rey, que la decretará. Pueden ser objeto de disolución las dos Cámaras simultáneamente, que es el caso habitual, o bien una de ellas. En los casos en que se produce la disolución del Congreso de los Diputados, el Gobierno cesa automáticamente tras la celebración de las elecciones generales, quedando en funciones hasta el nombramiento del nuevo Presidente del Gobierno.

No debe confundirse la disolución de las Cortes con los supuestos de pérdida de la confianza parlamentaria por parte del Presidente del Gobierno.

2.4. LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

35

Las Leyes.

Una vez tomada la iniciativa por alguno de los órganos legitimados para ello, comienza la fase de la discusión y aprobación de la ley. La Constitución apenas regula esta fase, que es dejada casi por completo a los Reglamentos del Congreso y del Senado, aprobados en 1982 y 1994, respectivamente.

Los principales aspectos de la tramitación de un proyecto de ley son:

- Se aprueba en Consejo de Ministros y se remite al Congreso, acompañado de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre el proyecto.
- La Mesa del Congreso ordenará su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes generales y la apertura del plazo de 15 días hábiles para presentar enmiendas a la totalidad del proyecto o parte del articulado por los Diputados o Grupos Parlamentarios.
- Se estudiará el proyecto en la correspondiente Comisión Permanente Legislativa y tendrán lugar los debates sobre las enmiendas.
- Aprobado un proyecto de ley por el Congreso, su Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y documentos producidos en la tramitación ante dicha Cámara, al Presidente del Senado. Este último, cumplidos los trámites reglamentarios, someterá el proyecto a la deliberación de la Cámara Alta.
- En el plazo de dos meses, contados a partir del día en que se reciba el texto del proyecto, el Senado puede aprobarlo, oponer su veto o introducir enmiendas. El citado plazo puede reducirse a 20 días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso.
- En caso de veto por el Senado, el Congreso deberá levantar el veto mediante la ratificación por mayoría absoluta del texto original, o por mayoría simple una vez hayan transcurrido dos meses desde la interposición del

veto. Si el Senado hubiera introducido enmiendas, el Congreso se pronunciará sobre las mismas, aceptándolas o no por mayoría simple.

Por su parte, la **tramitación de las proposiciones de ley** se ajustará, en líneas generales, al siguiente procedimiento:

- Se presentarán acompañadas de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas pudiendo ser adoptadas a iniciativa de un Diputado, con la firma de otros 14 miembros de la Cámara o de un Grupo Parlamentario, con la sola firma de su portavoz.
- La Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley, así como su remisión al Gobierno, para que exponga su criterio al respecto. Si transcurridos 30 días el Gobierno no hubiera manifestado expresamente su disconformidad a la tramitación, la proposición será debatida en el Pleno del Congreso para su toma en consideración.
- Tomada en consideración, la Mesa del Congreso acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del plazo para presentación de enmiendas. No se admitirán enmiendas de totalidad de devolución.
- Se seguirá a continuación análogo proceso que, en la tramitación de los proyectos de ley, correspondiendo su presentación ante el Pleno a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo Parlamentario autor de la iniciativa.

En el caso de proposiciones de ley cuya iniciativa haya sido tomada por el Senado, conviene resaltar no será preciso en el Congreso el trámite de toma en consideración, por cuanto que se habrá cumplido ya previamente en el Senado y en este supuesto sí que se admitirán enmiendas de totalidad de devolución cuando se tramite la proposición de ley en la Cámara Baja.

Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas, y las de iniciativa popular, serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, se tramitarán conforme al procedimiento antes detallado, destacando que los proyectos de ley tendrán prioridad en su tramitación sobre las proposiciones de Ley, según el art. 89.1 CE.

Sanción y promulgación de las leyes:

Según el art. 91 CE "el Rey sancionará en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación".

La promulgación consiste en una declaración solemne mediante la cual se formaliza la incorporación de la Ley al ordenamiento jurídico. Finalmente, la publicación en el Boletín Oficial del Estado proporciona la posibilidad de que la Ley sea conocida.

Leyes Orgánicas

Según el artículo 81 de la Constitución:

Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Las normas con rango de ley

La Constitución prevé **dos tipos de actos normativos emanados del Gobierno y dotados con fuerza o rango de ley**. Se trata del Real Decreto Legislativo y del Real Decreto-Ley. En ambos casos se trata de excepciones al monopolio legislativo de las Cortes, si bien la Constitución impone la intervención del Poder legislativo.

a) El Decreto-Ley: Art. 86:

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.
2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.
3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

b) El Decreto Legislativo: Art. 82

Las Cortes pueden delegar en el Gobierno la potestad para dictar disposiciones con fuerza de ley sobre materias no sometidas al principio de reserva de Ley Orgánica. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

Además, según el artículo 83, las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Los Tratados Internacionales.

En la Convención de Viena, de 1969, se define el tratado como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular.

Según establece el art. 93 CE, mediante **ley orgánica** se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

Además, el **art. 94 CE** establece que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la **previa autorización de las Cortes Generales** cuando se trate de tratados de carácter político, tratados o convenios de carácter militar, que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I, que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública o que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

Artículo 95. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

Por último, según establece el **art. 96 CE**, los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente, formarán parte del ordenamiento interno y sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional. Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94CE.

3. EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN:

La Constitución española regula en su **Título IV el Gobierno y la Administración**. Artículos 97 a 107.

Es conveniente **distinguir entre Gobierno y la Administración**. La propia Constitución marca las diferencias por razón de sus funciones y estructura.

- Por razón de sus funciones: según el **art. 97** de la Constitución, el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar, la defensa del Estado y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

La Administración Pública, según el art. **103 de la C.E.** sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los **principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación**, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

- Por razón de su estructura o composición: La Constitución indica la composición del Gobierno, al decir, en su art. 98, que el Gobierno se compone de Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. Sin embargo, la C.E. de la Administración, se limita a señalar, en su art. 103.2, que los órganos de la Administración son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

La regulación del Gobierno se encuentra en **la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno**.

El Gobierno, según la configuración actual, está integrado por el Presidente del Gobierno, CUATRO Vicepresidencias y 22 Departamentos Ministeriales (las cuatro vicepresidencias ostentan la condición de

ministros). Además, se encuentra asistido por el **supremo órgano consultivo, el Consejo de Estado, al que refiere a C.E. en su art. 107** (Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril).

La estructura general de la Administración es bien distinta: se organiza en Departamentos Ministeriales, que en la actualidad son 22 y que corresponden a las grandes divisiones de la actividad administrativa.

3.1. EL GOBIERNO

El Gobierno se encuentra regulado en el Título IV de la Constitución Española de 1978, (Arts. 97-107) y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar, la defensa del Estado y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Según la citada Ley de Gobierno, le corresponde el ejercicio del poder ejecutivo del Estado.

1.- Características del Gobierno.

Tres principios configuran el funcionamiento del Gobierno: el principio de dirección presidencia, que otorga al Presidente del Gobierno la competencia para determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los Departamentos; la colegialidad y consecuente responsabilidad solidaria de sus miembros; y, por último, el principio departamental que otorga al titular de cada Departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión.

2.- Composición del Gobierno.

Según el **art. 98** de la Constitución, el Gobierno está compuesto por:

- Presidente
- Los Vicepresidentes, en su caso: ello implica que son cargos facultativos; corresponde al Presidente del Gobierno determinar su existencia o no y en su caso el número de Vicepresidencias.
- Los Ministros.
- Y los demás miembros que establezca la ley. Según la legislación actual (Ley 50/1997, de 27 de noviembre) ningún otro miembro forma parte del Gobierno.

39

Debe tenerse en cuenta que el Rey puede presidir, a efectos de ser informado de los asuntos de Estado, las reuniones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno. En este sentido, pueden ser igualmente llamados a una reunión del Consejo de Ministros determinados órganos superiores, que en ningún caso les dará la condición de miembros de dicho Consejo.

Respecto de los Ministros, la Ley de Gobierno, en su art. 2 establece que corresponde al Presidente del Gobierno la creación, modificación y supresión, por Real Decreto, de los Departamentos Ministeriales, así como de las Secretarías de Estado.

Las Secretarías de Estado pueden o no existir según consideración del Presidente de Gobierno.

3.- Incompatibilidades de los miembros del Gobierno

Según el artículo 98.3 de la Constitución los miembros del gobierno, incluido el Presidente del mismo, deberán respetar las siguientes incompatibilidades:

- No podrán ejercer funciones representativas, salvo las derivadas de su mandato parlamentario.
- No podrán ejercer otras funciones públicas que no deriven de su cargo.
- No podrán realizar actividades profesionales o mercantiles.

Se le aplicará, además el régimen de incompatibilidades de altos cargos. En la actualidad es la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado

4.- Requisitos para ser miembro del Gobierno

Para ser miembro del Gobierno se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme y reunir el resto de requisitos de idoneidad previstos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

5.- El Gobierno en funciones

La duración del mandato de gobierno será la que disfrute el Presidente de Gobierno, de modo que, con el cese del mismo, sea por la causa que sea, se produce el cese del Gobierno.

La duración del Gobierno no puede identificarse con la de cada uno de los miembros que lo integran; en efecto, puede haber cambios parciales en su composición (crisis) sin que pueda decirse que haya terminado la duración del Gobierno anterior; corresponde al análisis político determinar si, por la importancia y profundidad de los cambios introducidos, puede hablarse de cambio de Gobierno.

Sí puede decirse que el Gobierno, legalmente, permanece el tiempo que lo hace el Presidente, pues, como veremos, los casos de cese del Presidente acarrearán el cese automático de todos los miembros del Gobierno.

Según el artículo 101 de la Constitución, **el Gobierno cesa:**

- tras la celebración de elecciones generales.
- en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución.
- por dimisión de su Presidente.
- por fallecimiento de su Presidente.

El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno.

Además, según la Ley del Gobierno, explica y desarrolla las características del Gobierno y el Presidente del Gobierno en funciones.

El Gobierno en funciones facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas.

El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
- b) Plantear la cuestión de confianza.
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

El Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- b) Presentar proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

Las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

6.- Responsabilidad de los miembros del Gobierno

a) La responsabilidad criminal:

Como la de los demás miembros del Gobierno se encuentra sometida a un fuero especial, ya que según el art. 102 de la Constitución será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Existe la regla especial en los casos de delito de traición o contra la seguridad del Estado, en los que se debe iniciar previamente un procedimiento de acusación en el Congreso. En efecto, señala el citado precepto que, si la acusación fuese por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.

b) La responsabilidad política:

Se encuentra sometida a la regla de **responsabilidad solidaria** de manera que **el Gobierno responde solidariamente ante el Congreso de los Diputados**, según el art. 108 de la Constitución. Por ello, los mecanismos de la moción de censura y de la votación de rechazo de la confianza ante una cuestión planteada por el propio Presidente hacen que esta responsabilidad se haga recaer en la figura del Presidente, cuya pérdida de la confianza de la Cámara comporta el cese de los demás miembros del Gobierno.

c) La responsabilidad civil o patrimonial:

Se exigirá, ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

3.2. MIEMBROS DEL GOBIERNO

PRESIDENTE DEL GOBIERNO

El Presidente del Gobierno es el órgano que dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo. En los casos de vacante, ausencia o enfermedad las funciones del Presidente serán asumidas por los Vicepresidentes de acuerdo con el correspondiente orden de prelación y en defecto de éstos por los Ministros, según el orden de precedencia de los Departamentos.

41

El primer paso para la constitución del Gobierno es, efectivamente, la designación del Presidente, mediante candidato propuesto por el Rey, a través del Presidente del Congreso (art.99 de la Constitución), o mediante el mecanismo de la moción de censura (art. 114 de la Constitución); los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente (art. 100 de la Constitución).

A) Designación y nombramiento del Presidente. Formas de designación. Art. 99 CE.

- **Ordinaria:** es la que procede después de cada renovación del Congreso de los Diputados (elecciones) y también en los casos de dimisión voluntaria o en el de no haber obtenido el respaldo del Congreso en la cuestión de confianza, o fallecimiento (art. 99 y 101 de la Constitución). El procedimiento de nombramiento se resume en las siguientes fases:
- El Rey, previa consulta con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.
- El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara (Congreso de los Diputados).
- Votación de investidura: si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros (1ª votación), otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría (absoluta), se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho

horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple (2ª votación).

- Nombramiento por el Rey, con el refrendo del Presidente del Congreso.
- Votación de sucesivas propuestas, si no se obtiene la confianza para investidura en la forma prevista en los apartados anteriores, y, si transcurre el plazo de dos meses a partir de la primera votación de investidura sin que ningún candidato haya obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones generales con el refrendo del Presidente del Congreso (art. 99.5).
- **Designación Extraordinaria:** Tiene lugar mediante la aprobación de la moción de censura, ya que en esta ha de incluirse un candidato (moción de censura constructiva), que queda automáticamente investido de la confianza de la Cámara, y el Rey le nombrará Presidente del Gobierno si prospera la moción de censura. La moción de censura debe ser aprobada por mayoría absoluta del Congreso (arts. 113 y 114). La veremos con más detalle más adelante.

Nombramiento, juramento y cese del Presidente de Gobierno

Hemos visto que el nombramiento del Presidente del Gobierno tiene lugar en ambos casos por el Rey, mediante refrendo del Presidente del Congreso. El juramento tiene lugar ante la presencia del Rey, según la fórmula del Real Decreto 707/1979, de 5 de abril, jurando o prometiendo cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado.

El Presidente del Gobierno cesa:

- Por dimisión
- En los casos de pérdida de la confianza parlamentaria (aprobación de la moción de censura o negación de la confianza planteada en una cuestión de confianza); en ambos supuestos el Gobierno ha de presentar su dimisión (art. 114).
- Renovación del Congreso de los Diputados (art. 99).
- Fallecimiento.

El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades:

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras, o de las Cortes Generales.
- b) Plantear la cuestión de confianza.
- c) Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.

Funciones del Presidente del Gobierno, según la Ley 50/1997, del Gobierno:

A) En relación con los actos del Rey

- Refrenda los actos del Rey, excepto cuando compete a los Ministros o en el caso de su propio nombramiento y la disolución de las Cámaras por no alcanzarse la investidura (supuestos estos dos últimos en que el refrendo corresponde al Presidente del Congreso).

B) En relación con el Gobierno:

- Dirige la acción del Gobierno.
- Coordina las funciones de los demás miembros del Gobierno sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión.
- Representa al Gobierno, en especial en sus relaciones con el Jefe del Estado y las Cortes Generales.
- Propone al Rey el nombramiento y separación de los miembros del Gobierno.
- Dirige la política de defensa.

- Establece el programa político del Gobierno y determina las directrices de la política interior y exterior y vela por su cumplimiento.

C) En relación con el Consejo de Ministros

- Convoca, preside y levanta las reuniones del Consejo de Ministros, cuando no asiste el Rey.
- Puede solicitar al Rey que presida el Consejo de Ministros.
- Vigila el cumplimiento de los acuerdos del Consejo.
- Crear, modificar y suprimir mediante Real Decreto los Ministerios y Secretarías de Estado.
- Aprueba la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno.
- Imparte instrucciones a los demás miembros del Gobierno.

D) En relación con las Cortes

- Plantea ante el Congreso de Diputados la cuestión de confianza.
- Propone al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.

E) Otras funciones

- Interpone el recurso de inconstitucionalidad.
- Propone al Rey, previa autorización del Congreso de los Diputados, la convocatoria de referéndum.
- Plantea conflictos de jurisdicción a Juzgados y Tribunales.
- Resuelve conflictos de atribuciones entre Ministerios.

43

De la delegación de competencias del Presidente del Gobierno

Pueden delegar el ejercicio de sus competencias propias:

- El Presidente del Gobierno en favor del Vicepresidente/s y de los Ministros.
- Los Ministros a favor de los Secretarios de Estado dependientes de ellos, de los Delegados del Gobierno en las CCAA y de los órganos directivos del Ministerio.

Asimismo, son delegables las funciones administrativas del Consejo de Ministros en las Comisiones Delegadas del Gobierno.

No son, **en ningún caso, delegables las siguientes competencias:**

- Las atribuidas directamente por la Constitución.
- Las relativas al nombramiento y separación de los altos cargos atribuidas al Consejo de Ministros.
- Las atribuidas a los órganos colegiados del Gobierno (con excepción de las que el Consejo de Ministros pueda delegar en las Comisiones Delegadas).
- Las atribuidas por una ley que prohíba expresamente la delegación.

VICEPRESIDENTES.

Los Vicepresidentes del Gobierno no son obligatorios, pudiendo existir, según la Constitución, uno, varios o ninguno. De acuerdo con el art. 98 de la Constitución los Vicepresidentes tienen la condición de miembros del Gobierno.

Funciones de los Vicepresidentes del Gobierno

- Sustituir al Presidente del Gobierno en casos de ausencia, vacante o enfermedad temporal.
- Todas aquellas funciones que les encomiende el Presidente.
- El Vicepresidente que asuma la titularidad de un Departamento Ministerial, ostentará, además, la condición de Ministro.

Su designación tiene lugar por el Presidente del Gobierno. Son nombrados por el Rey, precisamente a propuesta del Presidente del Gobierno. Ha de prestar juramento o promesa ante el Rey, en los mismos términos que hemos visto para el Presidente del Gobierno, haciendo extensivo el compromiso a la obligación de guardar secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros.

Es importante recordar que la Constitución no obliga al Presidente nombrar Vicepresidente o Vicepresidentes pues es un cargo potestativo. El art. 98 de la Constitución determina que “El Gobierno se compone del Presidente, Vicepresidente en su caso, Ministros y demás miembros que establezca la ley”.

Esta decisión la adoptará el Presidente. En la actualidad (Enero 2022) existen cuatro Vicepresidencias del Gobierno.

Tiene lugar su cese o separación a propuesta del Presidente del Gobierno, mediante Real Decreto, expedido por el Rey, con refrendo del Presidente del Gobierno. Cesa también, en los casos de cese del Presidente del Gobierno.

La Ley del Gobierno establece que la separación de los Vicepresidentes del Gobierno, así como de los Ministros sin cartera llevará aparejada la extinción de dichos órganos.

MINISTROS

Su designación tiene lugar por el Presidente del Gobierno. Los Ministros son nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 100 de la Constitución). La forma es mediante Real Decreto, firmado por el Rey y refrendado por el Presidente del Gobierno.

Según el Real Decreto 707/1979, los Ministros y demás miembros del Gobierno prestarán ante el Rey el juramento o promesa de cumplir fielmente las obligaciones del cargo con lealtad al Rey y de guardar y hacer guardar la Constitución como norma fundamental del Estado, refiriéndolo también (el juramento o promesa) a la obligación de mantener secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros.

Los Ministros, como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes **funciones**:

- a) Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.
- b) Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.
- c) Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.
- d) Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Además de los Ministros titulares de un Departamento, podrán existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales. En caso de que existan Ministros sin cartera, por Real Decreto se determinará el ámbito de sus competencias, la estructura administrativa, así como los medios materiales y personales que queden adscritos al mismo.

En conclusión, podemos decir que la designación del Gobierno resulta de un proceso y no de un acto único. El primer acto de este proceso lo constituye el nombramiento del Presidente del Gobierno que, a continuación,

propondrá al Rey a sus Ministros, y una vez presten juramento o promesa ante el Rey, quedará constituido el nuevo Gobierno.

Tiene lugar su separación o cese en los mismos casos y con idénticas formalidades que hemos visto para el Vicepresidente.

ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO

Según la Ley 50/1997 del Gobierno, los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno.

1.- EL CONSEJO DE MINISTROS

Al Consejo de Ministros, como órgano colegiado del Gobierno, le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
- b) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- c) Aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos Legislativos.
- d) Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, así como su aplicación provisional.
- e) Remitir los Tratados internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución.
- f) Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.
- g) Disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito, cuando haya sido autorizado por una Ley.
- h) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.
- i) Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales.
- j) Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado.
- k) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición.

A las reuniones del Consejo de Ministros podrán asistir los Secretarios de Estado y excepcionalmente otros altos cargos, cuando sean convocados para ello. Las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas.

2.- LAS COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO

La creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas del Gobierno será acordada por el **Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno**.

El Real Decreto de creación de una Comisión Delegada deberá especificar, en todo caso:

- a) El miembro del Gobierno que asume la presidencia de la Comisión.
- b) Los miembros del Gobierno y, en su caso, Secretarios de Estado que la integran.
- c) Las funciones que se atribuyen a la Comisión.
- d) El miembro de la Comisión al que corresponde la Secretaría de la misma.
- e) El régimen interno de funcionamiento y en particular el de convocatorias y suplencias.

Podrán ser convocados a las reuniones de las Comisiones Delegadas los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente.

Corresponde a las Comisiones Delegadas, como órganos colegiados del Gobierno:

- a) Examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión.
- b) Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros.
- c) Resolver los asuntos que, afectando a más de un Ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de Ministros.
- d) Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.

Las deliberaciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno serán secretas.

3.- ÓRGANOS DE COLABORACIÓN Y APOYO AL GOBIERNO

La Ley 50/1997 establece que dichos órganos son:

- Los Secretarios de Estado.
- La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- El Secretariado del Gobierno.
- Los Gabinetes.

3.1.- Los Secretarios de Estado

Los Secretarios de Estado son **órganos superiores** de la Administración General del Estado, directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un **sector de actividad específica** de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno.

Actúa bajo la dirección del titular del Departamento al que pertenezcan. Cuando estén adscritos a la Presidencia del Gobierno, actúan bajo la dirección del Presidente. Asimismo, podrán ostentar por delegación expresa de sus respectivos Ministros la representación de éstos en materias propias de su competencia, incluidas aquéllas con proyección internacional, sin perjuicio, en todo caso, de las normas que rigen las relaciones de España con otros Estados y con las Organizaciones Internacionales.

3.2. - La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios

El funcionamiento del Gobierno en Consejo de Ministros debe atenerse al principio de flexibilidad, ya que la toma de decisiones importantes no puede estar sometida a criterios formales. En este sentido, es imprescindible efectuar reuniones preparatorias del Consejo, correspondiendo tal misión a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, como órgano de colaboración y apoyo.

"La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios estará integrada por los titulares de las Secretarías de Estado y por los Subsecretarios de los distintos Departamentos Ministeriales. Asistirá igualmente el Abogado General del Estado y aquellos altos cargos con rango de Secretario de Estado o Subsecretario que sean convocados por el Presidente por razón de la materia de que se trate

La Presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios corresponde a un Vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, al Ministro de la Presidencia. En caso de ausencia del Presidente de la Comisión, la presidencia recaerá en el Ministro que corresponda según el orden de precedencia de los Departamentos ministeriales. No se entenderá por ausencia la interrupción transitoria en la asistencia a la reunión de la Comisión. En ese caso, las funciones que pudieran corresponder al Presidente serán ejercidas por la siguiente autoridad en rango presente, de conformidad con el orden de precedencia de los distintos Departamentos ministeriales.

La Secretaría de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios será ejercida por el Subsecretario de la Presidencia. En caso de ausencia, vacante o enfermedad, actuará como Secretario el Director del Secretariado del Gobierno.

Las deliberaciones de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios serán reservadas. En ningún caso la Comisión podrá adoptar decisiones o acuerdos por delegación del Gobierno.

Corresponde a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios:

- a) El examen de todos los asuntos que vayan a someterse a aprobación del Consejo de Ministros, excepto los nombramientos, ceses, ascensos a cualquiera de los empleos de la categoría de oficiales generales y aquéllos que, excepcionalmente y por razones de urgencia, deban ser sometidos directamente al Consejo de Ministros.
- b) El análisis o discusión de aquellos asuntos que, sin ser competencia del Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas, afecten a varios Ministerios y sean sometidos a la Comisión por su presidente.

3.3.- El Secretariado del Gobierno

El Secretariado del Gobierno, como órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, ejercerá las siguientes funciones:

- a) La asistencia al Ministro-Secretario del Consejo de Ministros.
- b) La remisión de las convocatorias a los diferentes miembros de los órganos colegiados anteriormente enumerados.
- c) La colaboración con las Secretarías Técnicas de las Comisiones Delegadas del Gobierno.
- d) El archivo y custodia de las convocatorias, órdenes del día y actas de las reuniones.
- e) Velar por el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y contribuir a la mejora de la calidad técnica de las disposiciones aprobadas por el gobierno
- f) Velar por la correcta y fiel publicación de las disposiciones y normas emanadas del Gobierno que deban insertarse en el Boletín Oficial del Estado.

47

Asimismo, el Secretariado del Gobierno, como órgano de asistencia al Ministro de la Presidencia, ejercerá las siguientes funciones:

- a) Los trámites relativos a la sanción y promulgación real de las leyes aprobadas por las Cortes Generales y la expedición de los Reales Decretos.
- b) La tramitación de los actos y disposiciones del Rey cuyo refrendo corresponde al Presidente del Gobierno.
- c) La tramitación de los actos y disposiciones que el ordenamiento jurídico atribuye a la competencia del Presidente del Gobierno.

El Secretariado del Gobierno se integra en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, tal como se prevea en el Real Decreto de estructura de ese Ministerio. El Director del Secretariado del Gobierno ejercerá la secretaría adjunta de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.

De conformidad con las funciones que tiene atribuidas y de acuerdo con las normas que rigen la elaboración de las disposiciones de carácter general, el Secretariado del Gobierno propondrá al Ministro de la Presidencia la aprobación de las instrucciones que han de seguirse para la tramitación de asuntos ante los órganos colegiados del Gobierno y los demás previstos en el apartado segundo de este artículo. Las instrucciones preverán expresamente la forma de documentar las propuestas y acuerdos adoptados por medios electrónicos, que deberán asegurar la identidad de los órganos intervinientes y la fehaciencia del contenido.

3.4.- Los Gabinetes

"Los Gabinetes son órganos de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los Secretarios de Estado. Los miembros de los Gabinetes realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella, sin perjuicio de su asistencia o pertenencia a órganos colegiados que adopten decisiones administrativas. Asimismo, los directores de los gabinetes podrán dictar los actos administrativos propios de la jefatura de la unidad que dirigen.

Particularmente les prestan su apoyo en el desarrollo de su labor política, en el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones y la organización administrativa.

El Gabinete de la Presidencia del Gobierno se regulará por Real Decreto del Presidente en el que se determinará, entre otros aspectos, su estructura y funciones. El resto de Gabinetes se regulará por lo dispuesto en esta Ley.

A los Directores, Subdirectores y demás miembros de estos Gabinetes les corresponde el nivel orgánico que reglamentariamente se determine.

El número y las retribuciones de sus miembros se determinan por el Consejo de Ministros dentro de las consignaciones presupuestarias establecidas al efecto adecuándose, en todo caso, a las retribuciones de la Administración General del Estado.

DISPOSICIONES Y RESOLUCIONES DEL GOBIERNO Y DE SUS MIEMBROS

Según el artículo 24 de la Ley 50/1997, las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros revisten las formas siguientes:

- a) Reales Decretos Legislativos y Reales Decretos-leyes, las decisiones que aprueban, respectivamente, las normas previstas en los artículos 82 y 86 de la Constitución.
- b) Reales Decretos del Presidente del Gobierno, las disposiciones y actos cuya adopción venga atribuida al Presidente.
- c) Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica.
- d) Acuerdos del Consejo de Ministros, las decisiones de dicho órgano colegiado que no deban adoptar la forma de Real Decreto.
- e) Acuerdos adoptados en Comisiones Delegadas del Gobierno, las disposiciones y resoluciones de tales órganos colegiados. Tales acuerdos revestirán la forma de Orden del Ministro competente o del Ministro de la Presidencia, cuando la competencia corresponda a distintos Ministros.
- f) Órdenes Ministeriales, las disposiciones y resoluciones de los Ministros. Cuando la disposición o resolución afecte a varios Departamentos revestirá la forma de Orden del Ministro de la Presidencia, dictada a propuesta de los Ministros interesados.

Los reglamentos se ordenarán según la siguiente jerarquía:

- 1.º Disposiciones aprobadas por Real Decreto del Presidente del Gobierno o acordado en el Consejo de Ministros.
- 2.º Disposiciones aprobadas por Orden Ministerial.

OTROS ARTÍCULOS DEL TÍTULO IV

Artículo 103.

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 104.

1. Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.

Artículo 105.

La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Artículo 106.

1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Artículo 107.

El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia.

Se regula por la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

4. LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES.

En el título V de la Constitución se regulan las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales (Arts. 108-116).

La relación básica que existe entre las Cortes y el Gobierno está constituida por el control que las primeras ejercen sobre el segundo. Dicho control es fundamental, puesto que la primera nota que distingue a un Parlamento de un sistema democrático de otro que no lo es, no es otra cosa que la intensa fiscalización (control) que ejerce el primero sobre los actos emanados del poder ejecutivo, más concretamente del Gobierno.

El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados (Art. 108).

Las Cortes pueden rechazar los proyectos de ley enviados por el Gobierno crear Comisiones de Investigación sobre cualquier suceso que pueda afectar al interés público y del que pueda derivarse responsabilidad de los gobernantes, etc.

No obstante, nos limitaremos a analizar los **mecanismos parlamentarios de control** establecidos en el Título V. Son los siguientes:

- Solicitud de información al Gobierno.
- Preguntas al Gobierno.
- Interpelaciones.
- Mociones.
- Cuestión de confianza.
- Moción de censura.

1.- Solicitud de información al Gobierno

Según el art. 109 de la Constitución, las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los Presidentes de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas.

A tales efectos podrán solicitar la presencia de los miembros del Gobierno, los cuales, como contrapartida tienen acceso a las sesiones de las Cámaras y la facultad de hacerse oír en ellas.

2.- Preguntas e interpelaciones. Mociones

El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se les formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal (art. 111 .1).

Preguntas

Las preguntas a los miembros del Gobierno pueden plantearse por los Diputados y Senadores, tanto en el Pleno como en las Comisiones.

En todo caso, la pregunta sólo contendrá la formulación de una cuestión, interrogando sobre un hecho determinado.

Cuando se solicita respuesta oral, toma la palabra únicamente el autor de la pregunta y el miembro del Gobierno interrogado.

Interpelaciones

Las interpelaciones sólo pueden ser planteadas ante el Pleno de las Cámaras y han de versar sobre temas de especial trascendencia política.

Pueden intervenir, no sólo el autor de la misma y el interpelado, sino también los representantes de los Grupos Parlamentarios produciéndose un debate generalizado.

Mociones

Según el art. 111.2: "Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición".

La Cámara manifestará a través de una votación su conformidad o disconformidad con la postura del Gobierno en relación con el tema objeto de la interpelación. Si la votación es desfavorable, el Gobierno no tiene que dimitir. No debe confundirse, por tanto, con la moción o voto de censura que se estudiará más adelante.

3.- Casos de pérdida de la confianza parlamentaria

A tenor del art. 108 "El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados". El Congreso es, por tanto, la única Cámara que puede imponer la dimisión al Gobierno tanto en el caso de que fracase una cuestión de confianza como si triunfa una moción de censura.

Cuestión de confianza

El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, es el único que puede plantear ante el Congreso la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general (art. 112).

Su razón de ser radica en la necesidad que puede sentir el Gobierno, en determinadas circunstancias, de contar con el apoyo de la mayor proporción posible de Diputados.

La tramitación ante el Congreso de una cuestión de confianza se ajusta, en líneas generales, al procedimiento de investidura.

En todo caso, debe resaltarse que la confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados (art. 112).

Si el Congreso niega su confianza al Gobierno (si no se obtiene la mayoría simple), éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la elección de un nuevo Presidente del Gobierno (art. 114.1)

Moción de censura

El Congreso puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la aprobación de una moción de censura (art. 113).

Como señalaremos a continuación, en este caso la iniciativa no parte del Presidente sino de la propia Cámara.

Debe ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados y habrá de incluir un **candidato** a la Presidencia del Gobierno. Por ello, la moción de censura es constructiva en el sentido de que, si triunfa, el candidato alternativo queda automáticamente investido Presidente, no produciéndose un período de incertidumbre hasta la elección de nuevo Jefe de Gobierno.

También en este supuesto el debate es muy similar al que se produce en la sesión de investidura. Deben tenerse en cuenta las siguientes **reglas**:

No podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación.

En los dos primeros días del plazo indicado podrán presentarse mociones alternativas. Para su aprobación se **exige mayoría absoluta** del Congreso de los Diputados.

Si no fuese aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

Si triunfa la moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquella se entenderá investido de la confianza de la Cámara, nombrándolo Presidente el Rey.

4. Disolución de las Cámaras a propuesta del Presidente

La posibilidad que tiene el Presidente de proponer la disolución de las Cámaras juega a modo de compensación con la posibilidad que el Congreso ostenta de denegar su confianza al Gobierno. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que sólo debería procederse a tal disolución cuando existiese una presunción a favor de la falta de correspondencia entre la opinión parlamentaria y las opiniones del electorado.

La disolución será decretada por el Rey, y el Real Decreto de disolución fijará la fecha de las nuevas elecciones. Ahora bien, el Rey no puede proceder de forma discrecional, sino que únicamente disolverá las Cámaras previa propuesta del Presidente del Gobierno y una vez debatido el asunto en el Consejo de Ministros.

El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales.

No pueden disolverse las Cortes cuando esté en trámite una moción de censura (art. 115.2), y cuando no haya transcurrido un año desde la anterior disolución, salvo lo dispuesto en el art. 99.5 (cuando ningún candidato a Presidente obtenga la confianza del Congreso) (art. 115.3).

No puede disolverse el Congreso cuando estén declarados los estados de alarma, excepción y sitio (art. 116.5).

5.- Estados de Alarma, Excepción y Sitio (Art. 116)

1. Una **ley orgánica** regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

COMPOSICION Art. 98.1C.E.	➤ Presidente, Vicepresidentes en su caso, Ministros y demás miembros que establezca la Ley
EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO. FUNCIONES	- Ostenta la representación del Gobierno; Convoca y preside las reuniones del Consejo de Ministros; Somete al Rey, para su sanción, las leyes aprobadas por las Cortes Generales; Dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo sin perjuicio de la competencia y responsabilidad de éstos en su gestión; Propone al Rey el nombramiento y separación de los demás miembros del Gobierno; compromete la responsabilidad del Gobierno a través de las cuestiones de Confianza; Propone la disolución de las Cortes bajo su exclusiva responsabilidad
Funciones del Gobierno	El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Admón. civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. Entre otras funciones, elabora los presupuestos generales del Estado. Declara estado de alarma, solicita autorización para declarar estado de

	excepción, y solicita declaración de estado de sitio.
Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Grles	a) Responsabilidad política del Gobierno b) Facultad de disolución de las Cámaras.
DISPOSICIONES DEL GOBIERNO (dispuestas en el título III)	DECRETOS. Disposiciones del Gobierno y de su presidente. No tienen fuerza de ley; aprueban reglamentos y se utilizan para aprobar proyectos de ley y que sean remitidos éstos a las Cortes Generales para su tramitación como Ley. • En casos de extraordinaria y urgente necesidad, DECRETOS-LEYES (normas provisionales) que convalidarán/rechazará Congreso Diputados o, tramitados como proyectos de ley urgentes, las Cortes Generales • Por delegación de las Cortes, efectuada mediante Ley, el Gobierno aprueba DECRETOS LEGISLATIVOS. ➤ <u>Decretos leyes y decretos legislativos son disposiciones normativas con fuerza de Ley</u>

Título V.- Relación Gobierno/Cortes

VOTO CONFIANZA es el que solicita el Presidente en el Congreso. Se otorga por mayoría simple. Si no alcanza dicha mayoría el Pte. Gobierno habrá de presentar su dimisión y el Congreso habrá de elegir nuevo Presidente de Gobierno

Las Cámaras piden información y ayuda de miembros del Gobierno. Los miembros del Gobierno pueden acceder a las cámaras por su expreso deseo. Las cámaras formulan **preguntas e interpelaciones**

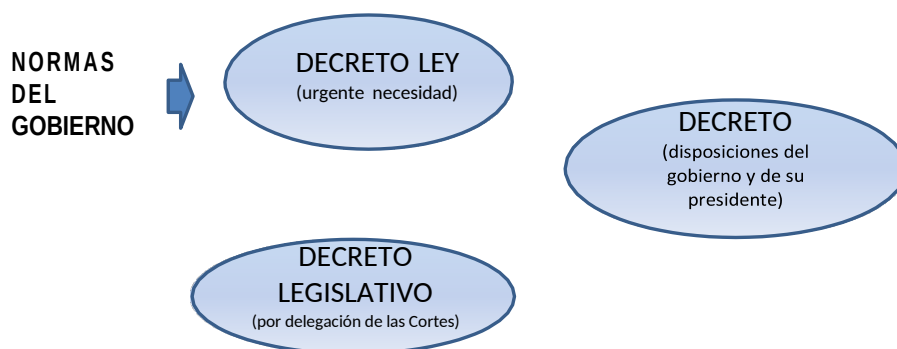
EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO puede, bajo su responsabilidad y previa deliberación del Cº Mos., disolver el Congreso, el Senado, o ambas cámaras conjuntamente. Para volver a disolver, un año.

MOCIÓN DE CENSURA es el acto de exigencia de responsabilidad política. Propuesta por 10% Diputados, la aprueba mayoría absoluta del Congreso. Se vota 5 días tras su presentación; propone un candidato a la Presidencia del Gobierno. Si no se aprobare, los firmantes no podrán presentar otra hasta el sigte período de sesiones

Gobierno responde de su gestión política ante **CONGRESO DIPUTADOS**

La disolución de las Cortes Generales puede ser **automática** (al aprobarse una iniciativa de reforma constitucional que afecte a partes esenciales o sea revisión total) o **discrecional** (determinada por el Presidente del Gobierno).

Estado de Alarma es el declarado por el Gobierno dando cuenta al Congreso para plazo máximo de 15 días con plazo igual máximo de renovación. **Estado de excepción** es el declarado por el gobierno previa autorización del congreso para 30 días duración con igual plazo máximo de renovación. **Estado de SITIO** es el declarado por el Congreso a petición del Gobierno.



	ESTADO DE ALARMA	ESTADO DE EXCEPCIÓN	ESTADO DE SITIO
Declarado por	Gobierno, dando cuenta al Congreso de Diputados, que habrá de reunirse de	Gobierno, previa autorización del Congreso de Diputados	Congreso de Diputados por mayoría absoluta, a propuesta exclusiva del

	inmediato al efecto		Gobierno
Duración	15 días	30 días	No tiene plazo
Prórroga	15 días (exige autorización del Congreso de Diputados)	30 días	
Decreto de declaración	Determina el ámbito territorial de dicha declaración	Determina los efectos del mismo, el ámbito territorial y su duración	El congreso determina su ámbito territorial, duración y condiciones
Observaciones	La declaración de cualquiera de los estados no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y las Leyes.		

5. EL PODER JUDICIAL

Uno de los pilares básicos del Estado Liberal, en la fórmula de Montesquieu, es el principio de separación de poderes, distinguiéndose entre Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Constitución Española de 1978 regula el Poder Judicial en el Título VI (arts. 117 a 127). Resalta el hecho de que sólo la justicia viene calificada de poder por la Constitución; denominación que no reciben ni el Ejecutivo (la Constitución habla del Gobierno y de la Administración) ni el Legislativo (el Título III tiene el encabezamiento de "Cortes Generales"). Con ello se ha pretendido subrayar la idea de independencia de quienes deben administrar justicia, configurándoles como un verdadero poder.

55

5.1. PRINCIPIOS ORDENADORES

Origen popular de la justicia.

El artículo 117.1 de la Constitución dispone que **"la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley."**

Además, el artículo 125 de la Constitución ha dado rango fundamental a **dos instituciones** que responden a este origen popular:

- Por una parte, establece dicho precepto que **"los ciudadanos podrán ejercer la acción popular"** en virtud de la cual toda persona puede defender intereses públicos actuando como miembro de la colectividad en el ámbito que la ley determine.
- Más significativa es aún la referencia que el artículo precitado hace del **jurado popular**, estableciendo: **"Los ciudadanos podrán participar en la administración de la justicia mediante la institución del jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine"**. Esta institución ha sido regulada por la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo.

La idea de un Poder Judicial que administre justicia implica necesariamente que éste sea independiente. Entre las técnicas jurídicas tendentes a la obtención de este fin recogidas por la Constitución Española destacan fundamentalmente las siguientes:

a) El principio de inamovilidad de los Jueces y Magistrados.

Se formula en el artículo 117.1 y se desarrolla en el apartado 2 del mismo precepto al disponer que éstos **"no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley"**. Este principio de Inamovilidad ha sido recogido por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del

Poder Judicial (LOPJ) que dedica sus artículos 378 y ss. a regularlo. Así el 378 textualmente dice: "**Gozarán de inamovilidad** los Jueces y Magistrados que desempeñen cargos judiciales".

b) El régimen de incompatibilidades.

Tanto en el Derecho español como en el Derecho comparado, se prohíbe al Juez el ejercicio simultáneo de cualquier función pública o actividad profesional privada, con la excepción clásica de la docencia y de otras actividades de escasa relación con el ejercicio de la función jurisdiccional, tales como la investigación, actividades artísticas y deportivas, etc.

c. Sometimiento a la ley.

Otro de los principios, relacionado con la idea de independencia del Juez, es el de su **sometimiento exclusivo a la ley**, recogido en el artículo 117.1 de la Constitución. Ello supone que el Juez o Magistrado no deben obediencia a nada ni a nadie, salvo a la ley como expresión de la voluntad popular.

1.a. El principio de unidad jurisdiccional: base de la organización y funcionamiento de los tribunales.

Según el artículo 117.5 de la Carta Magna, "**la unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales**. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos del estado de sitio de acuerdo con los principios de la Constitución...". 117.6 **Se prohíben los Tribunales de excepción**.

La idea del monopolio jurisdiccional encarnado en los órganos del Poder Judicial se refuerza en el artículo 117.3 de la Constitución, al señalar que "el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que los mismos establezcan".

Con ello se quiere indicar que sólo el Poder Judicial es competente para ejercer la función de aplicar la justicia. No obstante, existen ciertas matizaciones sobre lo anterior, pues determinadas instituciones previstas constitucionalmente ejercen funciones jurisdiccionales sin estar integradas técnicamente en el Poder Judicial:

- En primer lugar, por el reconocimiento de la **jurisdicción militar**, en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio.
- Asimismo, la Constitución ha establecido en su Título IX una jurisdicción especial encarnada por el **Tribunal Constitucional**, con el fin de velar por el respeto de las leyes y demás normas con rango de ley a la Norma Fundamental, la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas y la resolución de los conflictos entre las instituciones del Estado, así como con las Comunidades Autónomas, fundamentalmente.
- En tercer lugar, por el ejercicio de la función de enjuiciamiento por parte del **Tribunal de Cuentas**, regulado en el artículo 136 de la Constitución, al que corresponde enjuiciar los supuestos de la denominada responsabilidad contable y cuya naturaleza jurisdiccional ha sido avalada por el Tribunal Constitucional (SSTC 187/1988, 18/1991 y 215/2000).
- Finalmente, por el reconocimiento constitucional (art. 125 CE) de los **tribunales consuetudinarios y tradicionales**, como ocurre, por ejemplo, con el Tribunal de las Aguas de Valencia.

En relación con el Poder Judicial, ha de indicarse que la idea de unidad jurisdiccional recogida en el artículo 117.5 de la Constitución se manifiesta, a su vez, en cuanto a su organización y funcionamiento, en varios ámbitos:

a) Unidad territorial.

En primer lugar, en el ámbito territorial, el Poder Judicial se encuentra encuadrado en el aparato estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.5º de la Constitución, que establece la competencia exclusiva del Estado sobre la Administración de Justicia. Ello no quiere decir que ésta no se organice geográficamente, antes al contrario, toda distribución de órganos jurisdiccionales viene determinada por criterios territoriales; lo que significa esta unidad territorial es que sólo existe un Poder Judicial estatal, sin que quepan poderes judiciales autonómicos.

b) Unidad funcional.

El artículo 122.1 de la Constitución establece la **existencia de un sólo Cuerpo de Jueces y Magistrados de Carrera**. Ha de indicarse que la existencia de un solo Cuerpo de Jueces y Magistrados se refiere únicamente a la denominada justicia técnica, por lo que el régimen de los Jueces de Paz es distinto. Por otra parte, hay que señalar que la inexistencia de Cuerpos Especiales y la unidad de Poder Judicial no son obstáculos para que exista cierta especialización de los Tribunales y de sus miembros en razón de la materia y como simple criterio de la división de trabajo, en aras de un mejor cumplimiento de su función.

Otros preceptos Constitucionales

Artículo 118. Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

Artículo 119. La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.

Artículo 120. 1. Las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento.

2. El procedimiento será predominantemente oral, sobre todo en materia criminal.

3. Las sentencias serán siempre motivadas y se pronunciarán en audiencia pública.

Artículo 121. Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley.

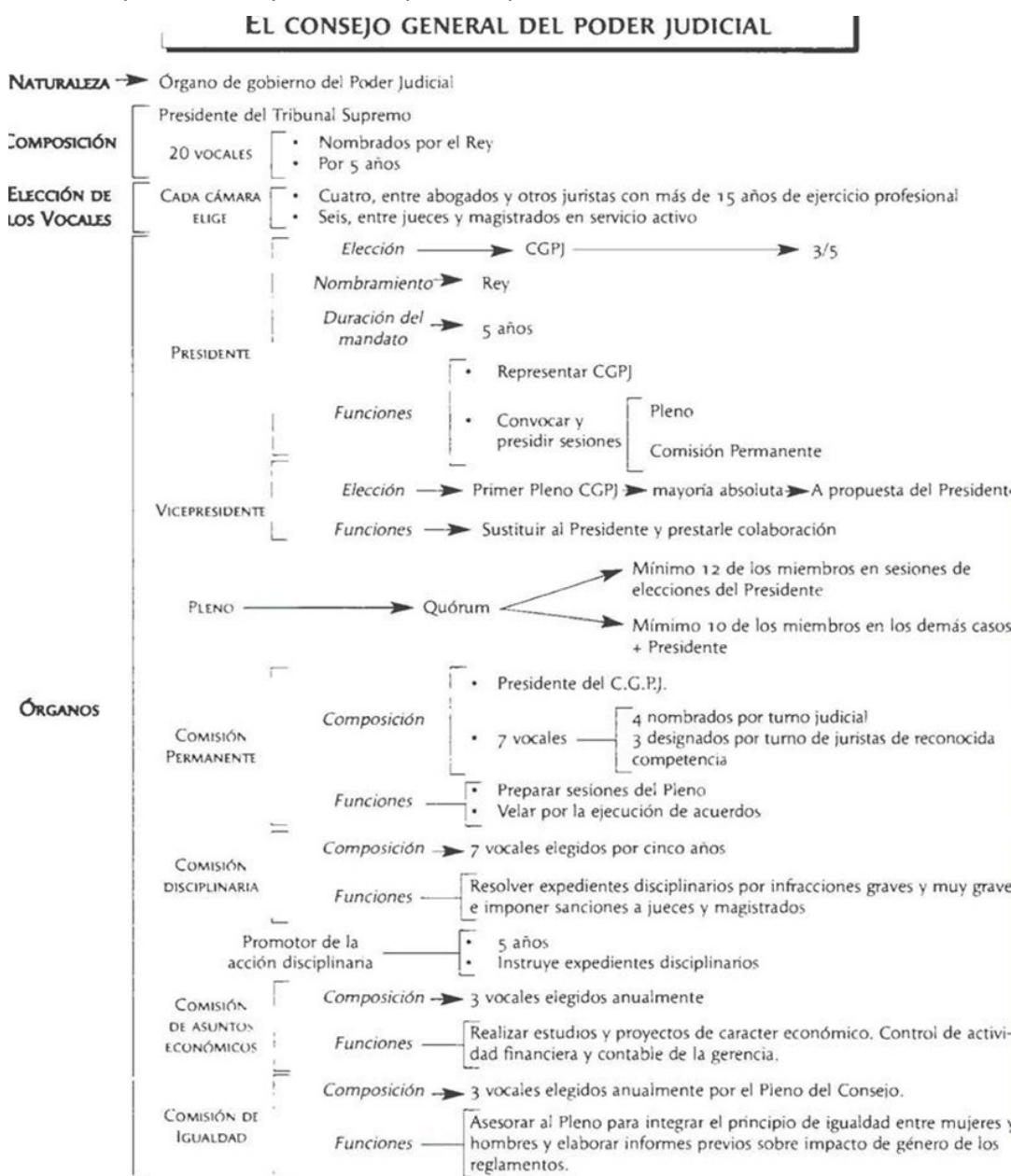
5.2. EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El gobierno del Poder Judicial corresponde al CGPJ que ejerce sus competencias, en todo el territorio nacional. El Art. 122.3 CE establece que **el CGPJ estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo que lo presidirá y por 20 miembros nombrados por el Rey por un período de 5 años**. De éstos, **12 entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales**, en los términos que establezca la Ley Orgánica; **Los 8 restantes**, 4 a propuesta del Congreso de los Diputados y 4 a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de 3/5 de sus miembros, **entre abogados y otros juristas**, todos ellos de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio en su profesión».

Conforme al Art. 560 de la LOPJ, el CGPJ tendrá **competencias** en las siguientes materias:

- Propuesta, en los términos previstos en la LOPJ, para el nombramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial.
- Propuesta, en los términos previstos en la LOPJ para el nombramiento de dos Magistrados del Tribunal Constitucional.
- Inspección de Juzgados y Tribunales.
- Selección, formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos y situaciones administrativas y régimen disciplinario de Jueces y Magistrados.
- Nombramiento mediante Orden de los Jueces y presentación del Real Decreto refrendado por el Ministerio de Justicia de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Supremo, Presidentes y Magistrados.
- Nombramiento de Secretario General y miembros de los Gabinetes y Servicios dependientes del mismo.
- Ejercicio de las competencias relativas a la escuela judicial.
- Elaborar, dirigir la ejecución y controlar el cumplimiento de su presupuesto.
- Potestad reglamentaria en los términos previstos en esta ley.

- Publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones que se determinan del Tribunal Supremo y del resto de órganos judiciales.
- Aquellas otras que le atribuyan las leyes».



5.3. EL TRIBUNAL SUPREMO. (ART. 123. 1).

Consagración del principio de unidad jurisdiccional es la plasmación en el Art. 123. 1 de la existencia de un **órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo en materia constitucional** que corresponde al Tribunal Constitucional, al disponer que el Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

Conoce y decide en única instancia los procesos de responsabilidad civil o penal contra el Presidente y los ministros del Gobierno de la Nación, los senadores y diputados de las Cortes Generales, el Presidente y los magistrados del propio Tribunal Supremo y vocales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Presidente y los magistrados del Tribunal Constitucional y otros integrantes de altas instituciones del Estado y de las comunidades autónomas.

Asimismo, conoce y decide los procesos de **ilegalización de partidos políticos**, a instancia exclusiva del Ministerio Fiscal o del Gobierno, requerido a ello por el Senado o el Congreso de los Diputados.

También conoce y decide los **recursos ordinarios y extraordinarios** previstos por la Ley contra las resoluciones de los tribunales inferiores.

Por último, conoce y decide los demás procesos que la Constitución o la Ley reservan a su competencia

El Tribunal Supremo goza de una posición análoga a la de las Cortes Generales y el Gobierno de la Nación, a causa de posición equivalente como cabeza de uno de los tres Poderes del Estado.

En garantía de su libertad de funcionamiento, el Tribunal Supremo cuenta con la prerrogativa de ejecutividad de sus actos en virtud del principio de obediencia a las resoluciones judiciales firmes consagrado por la Constitución, en conjunción con el hecho de que la mayoría de las resoluciones de este Tribunal son firmes por tratarse de soluciones a recursos contra actos de los Tribunales inferiores.

Además, el Tribunal Supremo es el único que puede ordenar la detención de sus propios miembros y sólo él puede procesarlos y separarlos por responsabilidades civiles y penales en el desempeño de sus funciones.

Adicionalmente, el Consejo General del Poder Judicial también supervisa el funcionamiento del Tribunal Supremo, aunque todos los actos de este Consejo pueden ser anulados por el propio Tribunal Supremo en vía contencioso-administrativa.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

El Tribunal Supremo está compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo y por un número indeterminado de Magistrados adscritos a las diversas Salas que lo integran, todos ellos nombrados por Su Majestad el Rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.

En el seno del Tribunal Supremo existen **órganos jurisdiccionales**, es decir, encargados de administrar justicia en nombre del Rey juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, y **órganos gubernativos y administrativos**, es decir, aquéllos con función de gobierno y dirección o de simple administración y auxilio a los otros dos grupos.

59

Órganos jurisdiccionales: las salas

El Tribunal Supremo está dividido en cinco Salas, que entienden de los recursos que se presenten contra las resoluciones de los Tribunales inferiores y en primera o única instancia de los procesos sobre responsabilidad del Presidente y los Ministros del Gobierno de la Nación, de los Senadores y Diputados de las Cortes Generales, del Presidente y los Magistrados del Tribunal Supremo, de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, del Presidente y los Magistrados del Tribunal Constitucional y de otros integrantes de Órganos Constitucionales del Estado y las comunidades autónomas, siempre según los respectivos órdenes jurisdiccionales:

Sala Primera, de lo Civil.

Sala Segunda, de lo Penal.

Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo.

Sala Cuarta, de lo Social.

Sala Quinta, de lo Militar.

5.4. EL MINISTERIO FISCAL

Este órgano se encuentra regulado dentro del **Título VI de la Constitución** y, asimismo, en el **Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal**, aprobado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre (modificada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre), en cuyo artículo 2 se dispone que **"es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial"**. En este sentido, el Ministerio Fiscal constituye un íntimo colaborador de los Jueces y Magistrados en la Administración de Justicia, en defensa de la legalidad y del interés público, lo que justifica su inclusión por la CE en el Título relativo al Poder Judicial, a pesar de no realizar una función estrictamente jurisdiccional.

El artículo 124.1 de la Constitución establece que **"el Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social"**.

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo 124 CE y el art. 2 del Estatuto Orgánico establecen como **principios de funcionamiento del Ministerio Fiscal los de unidad de actuación y dependencia jerárquica, con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad**.

El Fiscal General del Estado, según el apartado 3 del mismo artículo 124 CE, **es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el CGPJ**. Debe ser elegido entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión. Una vez recibido por el Gobierno el informe del CGPJ, deberá comparecer el candidato propuesto ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, con el fin de valorar sus méritos y su idoneidad.

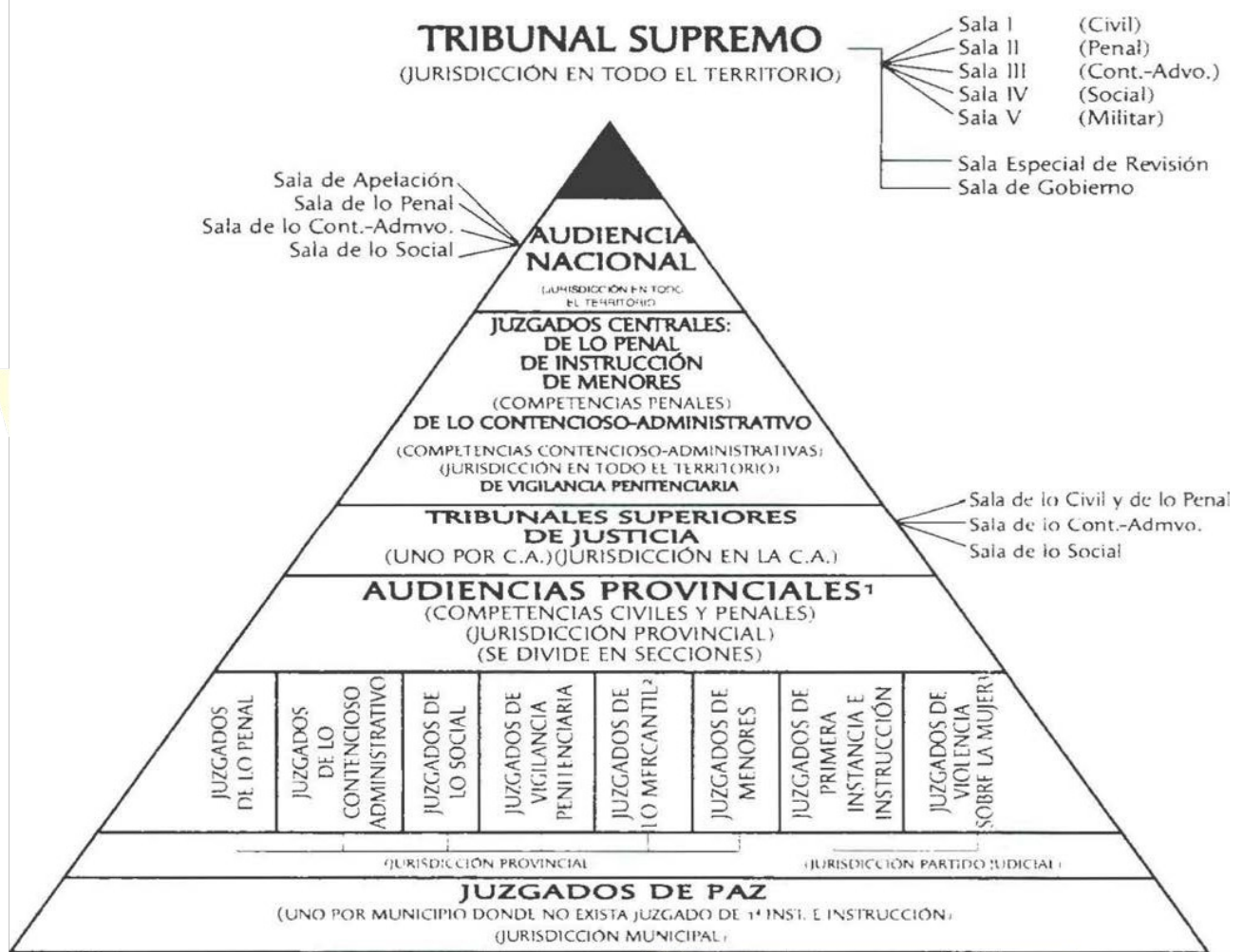
Su mandato es de 4 años, no renovable con carácter general, aunque se prevé su posible cese anterior cuando se produzca el del Gobierno que lo hubiera propuesto. Está sometido al régimen de incompatibilidades previsto para los restantes miembros del Ministerio Fiscal y su régimen retributivo será idéntico al del Presidente del Tribunal Supremo.

6.- LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL ESPAÑOLA

Todos los órdenes quedan organizados con una estructura semejante, con las modalidades que para cada uno de ellos impone su peculiar cometido. Esta organización se basa en una primera instancia ante un órgano unipersonal, una segunda instancia ante un órgano colegiado, y un recurso de casación cuya misión fundamental es la unificación en la interpretación de la ley y la salvaguarda del principio de legalidad.

Según el Art. 26 de la LOPJ, el ejercicio de la potestad jurisdiccional se atribuye a los siguientes **Juzgados y Tribunales**:

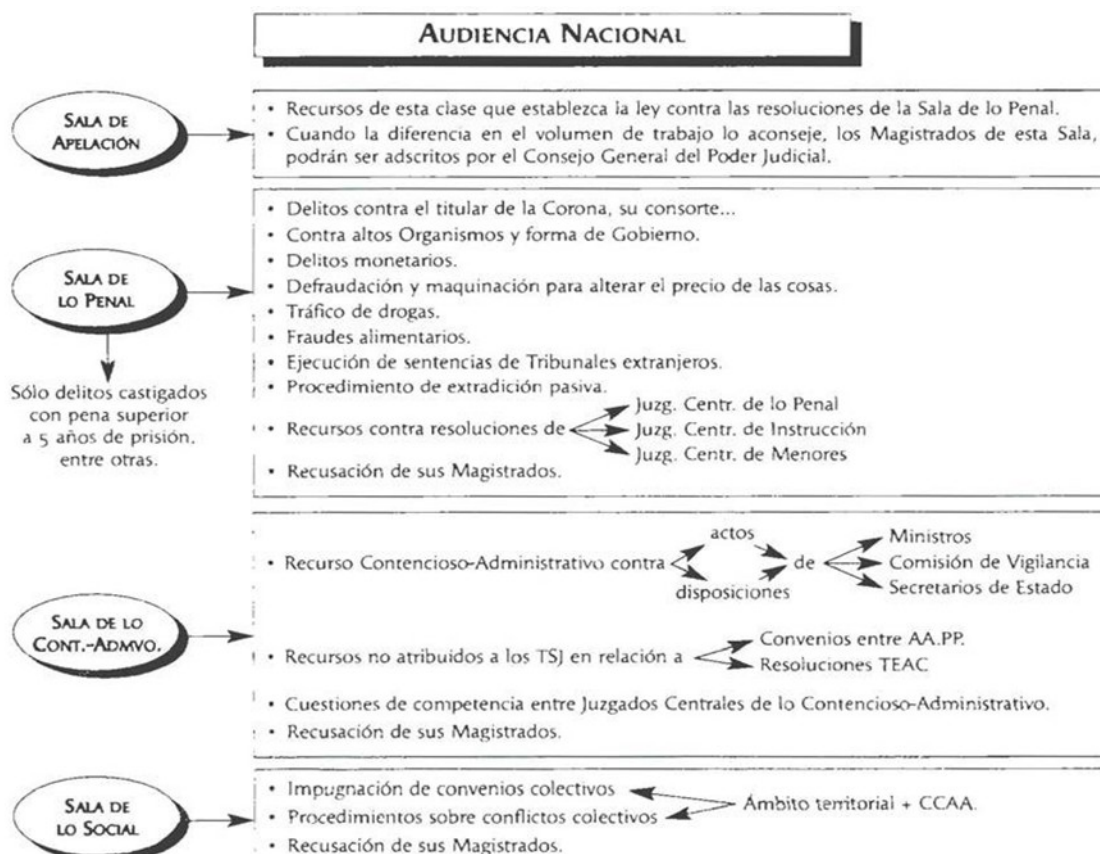
- Juzgados de Paz.
- Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo mercantil, de Violencia sobre la Mujer, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria.
- Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA.
- Audiencia Nacional y Tribunal Supremo.



6.1. LA AUDIENCIA NACIONAL

La Audiencia Nacional es un órgano judicial que conoce y decide causas de especial trascendencia criminal, política o social; **está compuesta por las Salas de Apelación, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social.**

- Conoce y decide las causas por delitos contra el Titular de la Corona, su Consorte, su Sucesor, altos organismos de la Nación y forma de gobierno.
- Conoce y decide, en el orden penal y en los órdenes contencioso- administrativo y social, las causas relativas a otras materias de especial importancia, como crimen organizado, falsificación de moneda y delitos contra la seguridad del Estado.
- Conoce y decide los procesos relativos a otras materias reservadas por la Ley a su competencia.



6.2. LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

Las comunidades autónomas poseen órganos ejecutivos y legislativos propios, independientes de los del Estado, que son elegidos por sus ciudadanos para ejercer los poderes de la comunidad; no obstante, **el Poder Judicial es único** y las comunidades autónomas no poseen una Administración de Justicia propia, sino que participan en la gestión de las competencias administrativas de la misma, pero los órganos judiciales son siempre los del Poder Judicial único.

La Constitución y los respectivos estatutos de autonomía establecen **un Tribunal Superior de Justicia en cada Comunidad Autónoma**. Estos tribunales son los órganos judiciales ante los que se agotan las sucesivas instancias procesales de las causas iniciadas en las respectivas comunidades, sin perjuicio de la competencia superior del Tribunal Supremo y del conocimiento y decisión atribuidos a órganos jurisdiccionales centrales en materias especiales.

Los tribunales superiores de justicia están **compuestos por las Salas de lo Civil y Penal, de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social**.

- Conocen y deciden los procesos de responsabilidad civil o penal contra los presidentes y consejeros de las respectivas comunidades autónomas, contra los miembros de sus Asambleas Legislativas y contra otros altos cargos de la administración autonómica y jueces y magistrados de los tribunales inferiores.
- Conocen y deciden los recursos de casación en materia de derecho propio de las comunidades autónomas.
- Conocen y deciden los procesos relativos a otras materias reservadas por la Ley a su competencia. Los tribunales superiores de justicia toman el nombre de la comunidad autónoma respectiva y extienden su jurisdicción a todo el territorio de esta, siendo su distribución la siguiente:

- Tribunal Superior de Justicia de Galicia, tiene su sede en A Coruña.
- Tribunal Superior de Justicia de Asturias, tiene su sede en Oviedo.
- Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, tiene su sede en Santander.
- Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, tiene su sede en Bilbao.
- Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, tiene su sede en Barcelona.
- Tribunal Superior de Justicia de Navarra, tiene su sede en Pamplona.
- Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, tiene su sede en Logroño.
- Tribunal Superior de Justicia de Aragón, tiene su sede en Zaragoza.
- Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, tiene su sede en Burgos, si bien, con la siguiente peculiaridad: Las Salas de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León tienen su sede en Burgos, con jurisdicción limitada a las provincias de Ávila, Burgos, Segovia y Soria; y Valladolid, con jurisdicción limitada a las provincias de León, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora.
- Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, tiene su sede en Albacete.
- Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tiene su sede en Madrid.
- Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, tiene su sede en Cáceres.
- Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, tiene su sede en Palma de Mallorca.
- Tribunal Superior de Justicia de Valencia, tiene su sede en Valencia.
- Tribunal Superior de Justicia de Murcia, tiene su sede en Murcia.



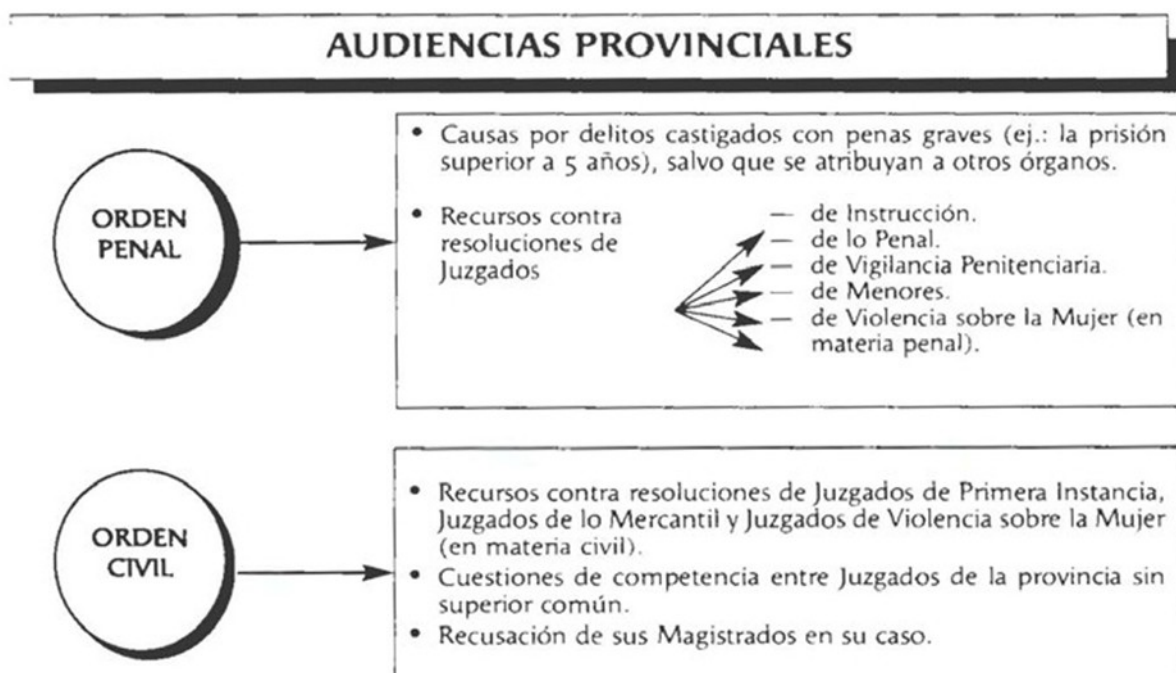
6.3. LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES

Las Audiencias Provinciales son el **órgano judicial superior de cada provincia y conocen causas de índole civil y penal.**

En el orden civil, conocen y deciden principalmente de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias y demás resoluciones de los juzgados de primera instancia.

En el orden penal, conocen y deciden principalmente de las causas por delito no reservadas por la Ley a otro Tribunal por razón de la materia o de la persona, así como de los recursos contra las sentencias y demás resoluciones de los juzgados de lo penal.

Las audiencias provinciales toman el nombre de la capital de la provincia respectiva y extienden su jurisdicción a toda ésta. La provincia coincide con la división administrativa del mismo nombre.



6.4. JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN

Los **juzgados de primera instancia** están servidos por **jueces profesionales**. Son órganos jurisdiccionales **unipersonales que tienen competencia en materia civil**.

En cada partido habrá uno o más juzgados de primera instancia e instrucción con sede en la capital de aquel y jurisdicción en todo su ámbito territorial. Tomarán su designación del municipio de su sede.

En algunos casos, por razón de la población, están diferenciados los juzgados de primera instancia y los de instrucción, correspondiendo a los primeros el conocimiento de los asuntos civiles y a los segundos el de los asuntos penales

Orden Civil

-Juicios no atribuidos a otros: Ordinario, Verbal, Monitorio, etc.

-Actos de jurisdicción voluntaria

-Recursos contra resoluciones de juzgados de Paz

-Cuestiones de competencia entre juzgados de Paz

-Solicitudes de reconocimiento y ejecución de sentencias demás resoluciones judiciales y extranjeras y de la ejecución de laudos a resoluciones arbitrales extranjeras.

-Encargados de Registro Civil

Orden Penal

-Instrucción de causas por delito cuyo enjuiciamiento se atribuya a las Audiencias Provinciales o Juzgados de lo Penal, excepto en las causas competencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

-Adopción de la orden de protección a las víctimas de violencia sobre la mujer cuando esté desarrollando funciones de guardia, siempre que no pueda ser adoptada por el juzgado de Violencia de la Mujer.

-Ejecución de las medidas de embargo y aseguramiento de pruebas transmitidas por un órgano judicial de un Estado miembro de la Unión Europea que las haya acordado en un proceso penal, cuando los bienes o los elementos de prueba se encuentren en territorio español.

-Dictar sentencias de conformidad con la acusación

- Juicios de faltas, en su caso
- Recursos contra resoluciones de juzgados de Paz
- Cuestiones de competencia entre Juzgados de Paz
- Habeas Corpus
- Autorización de internamiento de extranjeros en los Centros de internamiento y decisiones relativas al control de estancia, peticiones y quejas

7. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

En la organización judicial española el ámbito territorial sirve de base a la organización de juzgados y tribunales.

El ámbito municipal es el más pequeño de los mismos, y en cada municipio donde no exista otro tipo de juzgado habrá un **JUZGADO DE PAZ**. La figura del juez de Paz, que es el único no profesional de la organización judicial española, ejerce funciones en el ámbito civil y penal /funciones muy reducidas/. La figura del Juez es un ciudadano del municipio que, presentado voluntariamente al cargo, será elegido por el ayuntamiento respectivo por mayoría absoluta. Su cargo no conlleva retribuciones fijas, pero sí dietas por sus actuaciones. Su mandato dura 4 años.

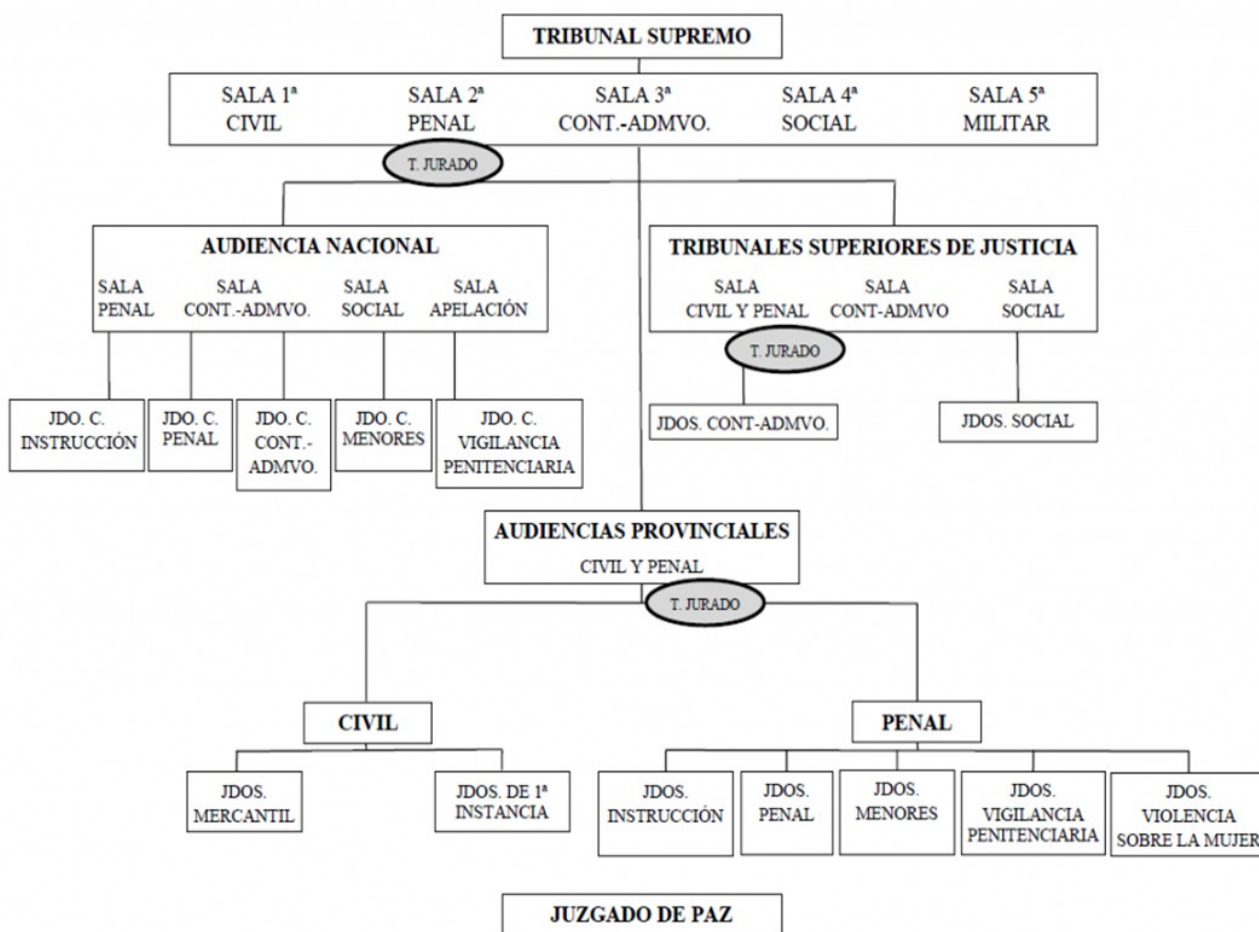
El ámbito del **PARTIDO JUDICIAL**, que agrupa a varios municipios de la misma provincia, sirve para determinar el territorio en el que ejerce sus competencias el **JUZGADO DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN**, que podrá existir como único en su concepción, o por separado como Juzgado de Primera Instancia (orden civil) y Juzgado de Instrucción (orden penal). Además, en el ámbito del partido judicial se sitúa el Juzgado de Violencia sobre la Mujer.

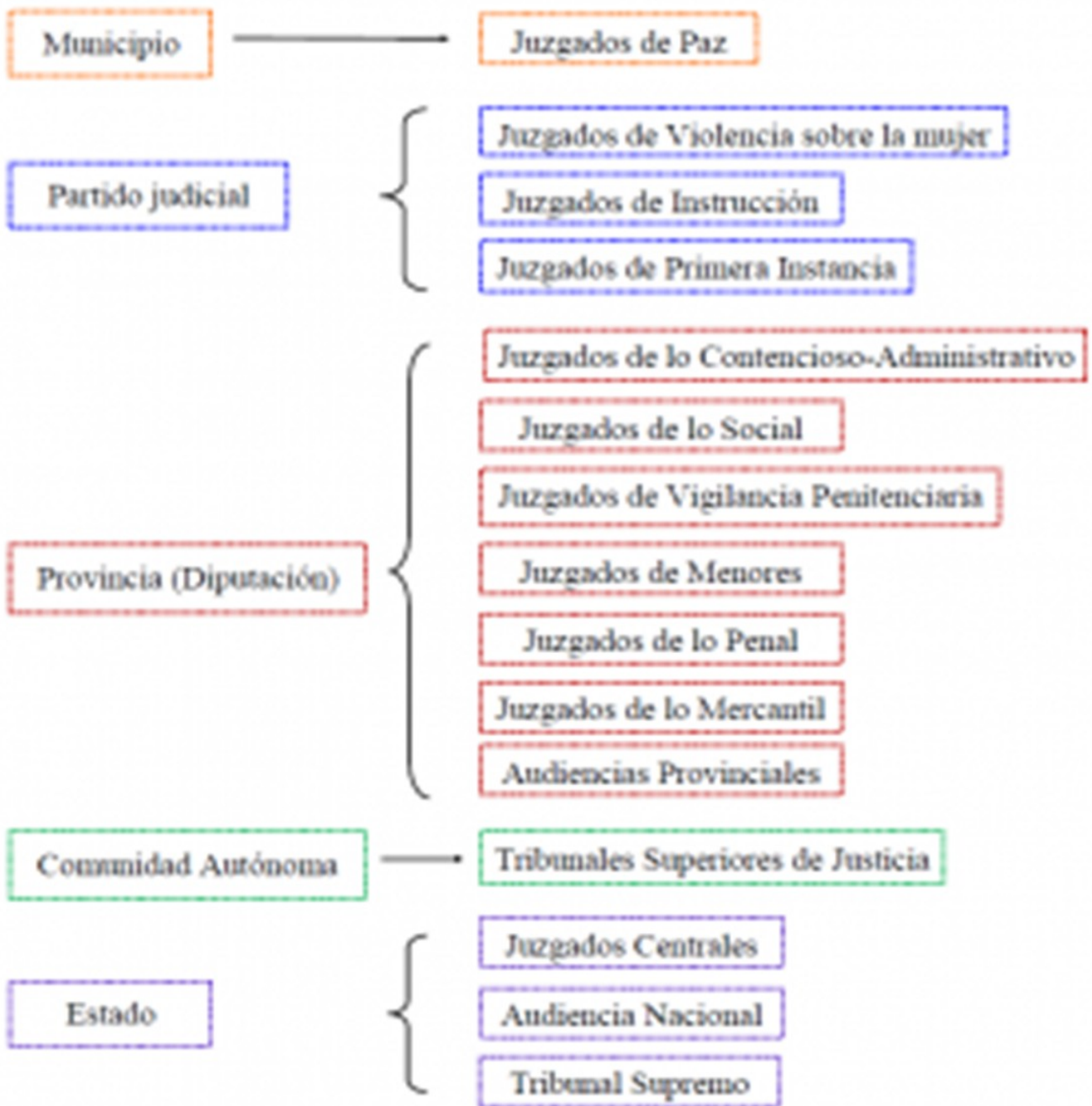
El ámbito de la **PROVINCIA**, donde existirán órganos judiciales diversos según el orden judicial de que se ocupen y de las competencias que dispongan, todos ellos encabezados por la **AUDIENCIA PROVINCIAL -orden civil y penal-**. Los distintos órganos judiciales de este ámbito podrán tener más o menos territorio a su cargo dependiendo de si existen uno sólo o varios, y en atención a su población, pero en todo caso tienen ámbito provincial

- Juzgados de lo penal
- Juzgados de lo contencioso-administrativo
- Juzgados de Menores
- Juzgados de lo Social
- Juzgados de Vigilancia penitenciaria
- Juzgados de lo Mercantil

Además, ya hemos visto el ámbito de la comunidad autónoma (Tribunal Superior de Justicia) y en el ámbito nacional (Juzgados Centrales, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo).

En resumen, la organización judicial en España presenta estos órganos unipersonales (juzgados) o colegiados (Audiencias y Tribunales).





Juzgados Centrales de Instrucción: con sede en Madrid y jurisdicción en toda España, instruyen (investigan) procedimientos cuyo enjuiciamiento corresponda a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional o a los Juzgados Centrales de lo Penal. También tramitan los expedientes previstos por el artículo 88 de la LOPJ.

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA (III): LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ESTATUTOS DE AUTONOMIA Y PROCESOS DE CONSTITUCIÓN. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1.- LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Una de las principales novedades de la Constitución Española de 1978 es la configuración de la organización territorial del Estado, caracterizada por la transición del sistema centralizado anterior a un modelo ampliamente descentralizado, cuya manifestación más relevante es la aparición de las Comunidades Autónomas.

La Constitución Española recoge en el **título VIII** la Organización Territorial del Estado. Se divide en tres capítulos:

1. **Capítulo primero: Principios Generales.** Artículos 137 a 139.
2. **Capítulo segundo: De la Administración Local.** Artículos 140 a 142,
3. **Capítulo tercero: De las Comunidades Autónomas.** Artículos 143 a 158.

El primero de sus artículos, el 137, establece que “**el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”**

Todo ello no es óbice para el papel del Estado, que en el art. 138 “**El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular**”, dejando además claro mediante afirmación que “**las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales**”.

Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, y ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español, - **artículo 139 de la C.E.**- que determinan precisamente la igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio nacional, nota que también deja clara la C.E.

El Estado unitario centralista anterior a la Constitución ha dado paso al **Estado de las Autonomías**, donde las distintas **nacionalidades y regiones** de nuestra nación, con sus Estatutos de Autonomía, han ido consolidando su régimen autonómico donde las competencias transferidas por el Estado han sido asumidas, y en base a las mismas se ha generado un modo de autogobierno en cada una de esas Comunidades Autónomas.

Bajo la denominación de “ordenamientos de las Comunidades Autónomas”, estudian la generalidad de los autores el “sistema de fuentes” de las Comunidades Autónomas, con lo que se quiere destacar la existencia de un sistema normativo propio en cada Comunidad, a través del cual se expresan los diversos poderes públicos autonómicos (Parlamento, Gobierno y Administración).

Aunque de manera indirecta, la CE reconoce la potestad legislativa a las Comunidades en el **artículo 152.1**, cuando habla de la “**Asamblea Legislativa**” de la Comunidad Autónoma, y más explícitamente en el **artículo 153.a)**, cuando remite al **Tribunal Constitucional** el control de la “**constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley**”.

La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas se caracteriza por:

- Ser una **potestad tasada y específica**, por cuanto solamente puede ejercerse en los concretos ámbitos o materias que le hayan sido atribuidos como de su competencia por el Estatuto de Autonomía, dentro de los límites de la Constitución.

- **Se puede ver afectada en determinados supuestos**, ampliando o reduciendo su ámbito de ejercicio, por ciertas leyes estatales, como son las conocidas como leyes marco, leyes de transferencia o delegación y leyes de armonización, a las que se hará referencia posteriormente.
- **Las leyes de las Comunidades Autónomas están subordinadas jerárquicamente a la Constitución y al Estatuto de Autonomía.** En cambio, las leyes de las Comunidades Autónomas se relacionan con las del Estado no en virtud del principio de jerarquía, sino en virtud del principio de competencia.

2.- COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

2.1.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

El precepto constitucional que sirve de punto de partida para la configuración territorial del Estado es el **art. 2**, que establece que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la **autonomía** de las nacionalidades y regiones que la integran y la **solidaridad** entre todas ellas”.

El sistema de fuentes autonómico tiene su norma básica en el Estatuto, que gracias a su doble naturaleza -ley orgánica y norma institucional básica de la Comunidad Autónoma- establece la relación entre el ordenamiento estatal y el sistema normativo autonómico. A continuación, se encuentra la ley, como norma emanada del Parlamento autonómico y cauce de la autonomía política, la cual no presenta tantas variedades en su configuración como la ley estatal. También existen en el sistema autonómico las normas con fuerza de ley, el reglamento parlamentario y el Decreto Legislativo, cerrando el sistema normativo el reglamento.

Los Estatutos de Autonomía son las leyes a través de las cuales se provee de una **normativa básica** a cada una de las distintas Comunidades Autónomas que se constituyan en el territorio nacional, al amparo del Título VIII de la Constitución Española. Los Estatutos son, sin duda, normas estatales, al ser aprobados o ratificados por las Cortes Generales, debiendo tener el carácter de leyes orgánicas, según prevé el art. 81.1 de la CE.

La diferencia de los Estatutos respecto de las restantes leyes radica, por una parte, en su objeto específico, consistente en establecer las normas básicas de estructura, competencias y funcionamiento de las Comunidades Autónomas; y, por otra parte, en su distinto procedimiento de elaboración, que varía, a su vez, según se trate de Estatutos de Autonomía ordinarios (esto es, los aprobados al amparo de los arts. 143 a 146 de la CE), o de Estatutos de Autonomía especiales (los aprobados de acuerdo con el procedimiento previsto en el art. 151 de la Norma Fundamental).

2.2.- CONSTITUCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Pueden ejercer el derecho de autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, económicas y culturales comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en el Título VIII CE y en los respectivos Estatutos. Art. 143.1 CE.

La Constitución de una Comunidad Autónoma se recoge en la Constitución, existiendo tres procedimientos diferentes: artículos 143 y 146 -procedimiento general u ordinario-, 151 -procedimiento rápido-, y 144 -procedimiento excepcional-.

En el procedimiento general (art. 143 y 146), la iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años. Estas Comunidades Autónomas, una vez formadas, tendrán unas competencias adquiridas de inicio (las del art. 148.1); para la ampliación de las mismas, habrán de superar un período de rodaje de cinco años.

El proyecto de Estatuto será elaborado por una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley (se entiende que orgánica). Art. 146

No obstante, y cuando la iniciativa a que hacemos referencia en el apartado anterior sea acordada, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica, no hará falta transcurrir 5 años de período de rodaje para adquirir más competencias. En este caso, la elaboración del estatuto se recoge en el próximo apartado 2.1.a

La elaboración del Estatuto corresponde a una asamblea compuesta por todos los Diputados de las Diputaciones Provinciales interesadas, y todos los Diputados y Senadores de las provincias afectadas. Dicha asamblea elabora un texto, futuro estatuto de autonomía, que remite a las Cortes Generales para su tramitación y aprobación como Ley Orgánica.

ESQUEMA CONSTITUCIÓN DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

FORMA	CORRESPONDE LA INICIATIVA	ELABORACIÓN DEL ESTATUTO
Procedimiento General (Art.143)	Diputaciones u órganos interinsulares correspondientes y Ayuntamientos (2/3 partes de los mismos, que representen la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla)	Asamblea compuesta por todos los miembros de las Diputaciones Provinciales u órgano interinsular, Diputados y Senadores de las provincias afectadas. Elaboración proyecto estatuto de autonomía y remisión a las Cortes Generales para aprobación del texto como Ley Orgánica
Procedimiento "Rápido" (Art.151)	Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes y Ayuntamientos (3/4), con el voto favorable de la mayoría de la población afectada y ratificado mediante referéndum por mayoría absoluta de los electores de cada provincia.	El Gobierno convocará a Diputados y Senadores elegidos en esas provincias, que componen Asamblea, elaboran proyecto de Estatuto (acuerdo con mayoría absoluta), lo remiten a la Comisión Constitucional del Congreso, y una vez revisado por ésta, (en máximo 2 meses), es propuesto a la población de las provincias afectadas para que lo aprueben por referéndum (mayoría de votos emitidos). Las Cortes Generales, posteriormente, lo ratifican como Ley Orgánica.
Procedimiento Excepcional (art.144)	Las Cortes Generales, por motivos de interés nacional y mediante Ley Orgánica podrán sustituir la iniciativa de Corporaciones Locales prevista en el artículo 143.2 (municipios).	La elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía corresponde a las propias Cortes generales.

En el artículo 144 de la Constitución se recogen las excepciones que, dada la idiosincrasia del Estado Español, podrán producirse para el caso de **Ceuta o Melilla**, e igualmente para cuando una corporación local (provincia) no adoptara la iniciativa de formar comunidad autónoma, en perjuicio para sus limítrofes (Segovia en Castilla y León, o el caso de Almería para la Comunidad Autónoma de Andalucía). Se establece así:

Las Cortes Generales, **mediante ley orgánica**, podrán, por motivos de interés nacional:

- a) Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.
- b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.
- c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.

2.2.a. Especial consideración a la elaboración del Estatuto de Autonomía en el procedimiento “rápido” Art. 151

No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2 (6 meses), además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica. 2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente:

1º El Gobierno convocará a todos los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

2º Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de Parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva.

3º Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto.

4º Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los Plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley.

5º De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2.º de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia, procederá su promulgación en los términos del párrafo anterior.

En los casos de los párrafos 4.º y 5.º del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada, en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado 1 de este artículo.

2.3.- COOPERACIÓN ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En ningún caso se admitirá la **federación** de Comunidades Autónomas. Los Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente

comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales. Art. 145 CE.

2.4.- CONTENIDO MÍNIMO DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. ART. 147 CE

Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Los Estatutos de Autonomía deberán contener:

- a) La **denominación** de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La **delimitación de su territorio**.
- c) La **denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias**.

d) **Las competencias** asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.

2.5.- POTESTAD ORGANIZATIVA Y NORMATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El reconocimiento de una potestad normativa para aprobación de leyes, conmina la necesidad de precisar la naturaleza de las leyes regionales y la posibilidad de que Gobiernos autonómicos aprueben normas con fuerza de ley.

A) Naturaleza de las leyes de las Comunidades Autónomas.

Los Estatutos de Autonomía reconocen la potestad legislativa de la respectiva Comunidad Autónoma y atribuyen tal función a la Asamblea Legislativa. Esta ley autonómica es una norma con el mismo valor y fuerza que la ley estatal, con la cual se ordena en virtud del principio de competencia. Como norma con fuerza de ley se somete a la Constitución y al Estatuto de la propia Comunidad, en tanto aquél se configura como la norma institucional básica de la misma.

B) Normas del Gobierno con fuerza de ley.

Dentro del ordenamiento autonómico cabe plantear también la existencia de **Decretos Legislativos y Decretos-Leyes**. En principio, nada se opone a estas técnicas siempre y cuando hayan quedado recogidas en los Estatutos de Autonomía, ya que la Constitución en ningún momento establece el monopolio de la función legislativa autonómica a favor de la Asamblea Legislativa, ya que, por el contrario, remite este tema a los respectivos Estatutos de Autonomía.

Además, debe señalarse que el art. 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional reconoce de forma implícita el recurso a estas técnicas legales, al establecer que cabe el recurso de inconstitucionalidad contra las leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas.

C) La potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas.

En el **artículo 152.1 CE** se establece un esquema básico de organización institucional de las Comunidades Autónomas, en el que aparece una Asamblea Legislativa y un Consejo de Gobierno, al que atribuye funciones ejecutivas y administrativas, permite localizar en este último órgano la potestad reglamentaria siguiendo el paralelismo con la organización estatal que establece la propia Constitución en su art. 97, el cual establece que el Gobierno ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Este esquema básico, según dicho artículo, es aplicable a los estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151. Sin embargo, todas las Comunidades Autónomas, han adoptado en sus respectivos Estatutos este esquema básico.

Ese paralelismo entre el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Gobierno del Estado permite trasladar a este lugar el poder reglamentario de los Ministros, que deben considerarse enteramente aplicables a los miembros de aquel Consejo.

Importante también es precisar los ámbitos en los que puede desenvolverse la potestad reglamentaria territorial. La cuestión ha de resolverse, obviamente, en base al esquema del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades que establecen los arts. 148 y 149 de la Constitución y que han de completar los respectivos Estatutos. El campo natural de la potestad reglamentaria territorial se sitúa en el desarrollo de las leyes aprobadas por las Comunidades en ejercicio de sus potestades legislativas, tanto exclusivas como concurrentes o compartidas.

Por lo que respecta al cauce procedimental para la aprobación de los reglamentos autonómicos, se aplicará de forma general lo dispuesto en la legislación estatal, y más concretamente en la Ley 50/1997, del Gobierno, cuyo art. 26 regula el procedimiento de elaboración de los reglamentos, interpretada de conformidad con la Constitución. La reserva a la legislación estatal establecida en el art. 149.1.18 es determinante en este sentido.

Por último, deben mencionarse las peculiaridades del control de la potestad reglamentaria autonómica. La confusión se produce al abrirse tres vías diversas para el control jurisdiccional de estas normas: el control ordinario ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, la vía del conflicto de competencia y el recurso ante el Tribunal Constitucional por la vía del artículo 161.2.

Articular o refundir textos se comprenden mejor en el ámbito autonómico que la necesidad de acudir a la técnica excepcional, por razones de urgencia y necesidad, de un Decreto-Ley. En esta situación, llegado el caso, bastaría, como ha señalado Muñoz Machado, con la aprobación de un reglamento de necesidad por el ejecutivo autonómico.

El desarrollo estatutario y legislativo autonómico ha recogido el recurso a la técnica del Decreto Legislativo y ha dejado de lado la del Decreto-Ley. En la mayoría de los Estatutos se ha regulado el recurso a la técnica del Decreto Legislativo reproduciendo lo establecido en la Constitución (art. 82) e introduciendo en algunos casos limitaciones adicionales, reduciendo las materias susceptibles de delegación.

El control de tales normas corresponde al Tribunal Constitucional, si bien, como establece el art. 27.2 e) de la LOTC, sin perjuicio de la competencia reconocida a los Tribunales ordinarios y de las posibles fórmulas adicionales de control que hubiera establecido la ley de delegación.

73

2.6.- REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El procedimiento de reforma de los Estatutos de Autonomía se encuentra escasamente regulado en la Constitución, y se ajustará al procedimiento establecido en los propios Estatutos, exigiendo únicamente la aprobación de la reforma por las Cortes Generales, mediante Ley orgánica (Art. 147.3) y, para los que fueron aprobados por el “procedimiento especial” (el de las Comunidades “históricas”), mediante referéndum de los electores de la Comunidad Autónoma afectada, obligatoriamente (Art. 152.3).

Por tanto, el procedimiento será diferente para cada Comunidad, según lo que disponga su estatuto respectivo, aunque los aspectos comunes a todas las Comunidades Autónomas son:

- 1) **Iniciativa:** se reconoce, en general, la facultad de iniciativa a la Asamblea Legislativa y al Gobierno autonómico, así como a las Cortes Generales. En algunos casos, también se admite la iniciativa ejercida por el Gobierno de la Nación o por un porcentaje de municipios de la Comunidad.
- 2) **Tramitación parlamentaria:** existen dos trámites, en la Asamblea Legislativa y en las Cortes Generales.
 - a) **Asamblea Legislativa:** en todos los casos se exige que la reforma sea aprobada inicialmente por el respectivo Parlamento autonómico, por una mayoría reforzada o cualificada.
 - b) **Cortes Generales:** aquí la tramitación es más compleja y diferente dependiendo de si se trata de un Estatuto aprobado por el “procedimiento ordinario” o por el “procedimiento especial”.
- 3) Por último, el texto aprobado por el Congreso se remite a la Asamblea Legislativa y al Gobierno autonómico, exigiéndose para los Estatutos aprobados por el “procedimiento especial” el sometimiento a ratificación definitiva del texto mediante un referéndum en la respectiva Comunidad Autónoma.

(artículo 152.2 C.E.) Aplicable a los estatutos de autonomía aprobados según el procedimiento del artículo 151: Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes.

2.7.- ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución no exige organización de ningún tipo a las comunidades autónomas formadas por el art.143, pero sí lo hace con las que alcanzan el estatuto por la vía del artículo 151. Éstas habrán de basar su organización institucional en una **Asamblea Legislativa**, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; 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, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea.

Un **Tribunal Superior de Justicia**, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste.

Mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica.

2.8.- CONTROL DE LOS ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Según el **artículo 153 de la Constitución**, el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el **Tribunal Constitucional**, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el **Gobierno**, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.
- c) Por la **jurisdicción contencioso-administrativa**, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.
- d) Por el **Tribunal de Cuentas**, el económico y presupuestario.

Un Delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad. **Art. 154 CE.**

Si una Comunidad Autónoma no cumpliera las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas. **Art. 155 CE.**

2.9.- AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS CCAA

Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Además, las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado

para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos. **Art. 156 CE.**

Art. 157 CE. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito

Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. El ejercicio de las competencias financieras enumeradas, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado podrán regularse mediante **ley orgánica**.

2.10.- FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL. ART. 158 CE

Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Además, en los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

75

3.- COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Constitución Española establece globalmente, en los **artículos 148 y 149**, las competencias de los poderes públicos repartidas entre las que pueden asumir las Comunidades Autónomas y las que exclusivamente corresponden al Estado (art.149.1). Tal situación es:

Artículo 148.- Las Comunidades Autónomas **podrán** asumir competencias en las siguientes materias:

- 1.^a Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2.^a Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4.^a Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5.^a Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6.^a Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7.^a La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 8.^a Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9.^a La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12.ª Ferias interiores.

13.ª El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

14.ª La artesanía.

15.ª Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

16.ª Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma

17.ª El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.ª Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.ª Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.ª Asistencia social.

21.ª Sanidad e higiene.

22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Artículo 149.- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2.ª Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.ª Relaciones internacionales.

4.ª Defensa y Fuerzas Armadas.

5.ª Administración de Justicia.

6.ª Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7.ª Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8.ª Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9.ª Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10.ª Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11.ª Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.

12.ª Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14.ª Hacienda general y Deuda del Estado.

15.ª Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16.ª Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17.ª Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

19.ª Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20.ª Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21.ª Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22.ª La legislación, ordenación y concesión de los recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.ª Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25.ª Bases del régimen minero y energético.

26.ª Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.ª Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28.ª Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.ª Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.ª Estadística para fines estatales.

32.ª Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum

Además, el propio artículo 149 establece “Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.

Y “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónoma”. **Art 149.3 CE.**

3.1.- COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

Las distintas leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas pretenden regular todas las materias y funciones que a cada una de estas organizaciones corresponde. En todo caso, hay determinadas normas que por sus características hemos de contemplar: **leyes marco, leyes de armonización y leyes de transferencias.**

El **artículo 150 de la Constitución**, en este sentido, establece, tres tipos de normas:

1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna 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. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada **ley marco** se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas. Son leyes ordinarias.
2. 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. (**Leyes de transferencia o delegación**). La ley preverá en cada caso la correspondiente **transferencia** de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. Estas son siempre orgánicas.
3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general (Ley de armonización). Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.