

Lección 1: Los procesos de legitimación democrática.

- **El principio de soberanía popular: Art. 1.2 de la CE.**
 - ◆ **El principio democrático reside en el pueblo**, es decir en el conjunto de españoles vivos, de los que emanan todos los poderes del Estado. Hasta 1914, el Estado era constitucional, pero no democrático.
 - ◆ **El principio democrático debe reconocer el pluralismo**, que es el reconocimiento de todas las opciones políticas, siempre que éstas no pretenda acabar con el pluralismo político.
 - ◆ **El principio democrático como participación política:** No hay democracia si los ciudadanos no pueden participar en los procesos de decisión política, es decir si no son sujetos activos.
- **Las instituciones de democracia directa:** Es una forma de gobierno en la que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la población. Prescinde todo mecanismo de representación.
 - ◆ **Referéndum:**
 - ◇ **Características:**
 - **Circunstancias Históricas:** Régimen de Franco.
 - **El referéndum** se podía utilizar como reforma parlamentaria.
 - ◇ **Modalidades:**
 - **Obligatorio:** Versan sobre normas. El referéndum que se integra a la reforma de normas como la CE o los Estatutos de Autonomía
 - **Potestativo:**
 - ◇ **Objeto:** Decisión política de especial trascendencia.
 - ◇ **Procedimiento:** El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados (El senado no interviene).
 - ◇ **Efectos:** Es potestativo porque lo convoca el Presidente del Gobierno, y es consultivo, por lo que la decisión que tomen los ciudadanos en ese referéndum no será vinculante para el Gobierno del Estado, por lo que va en contra del principio democrático.
 - ◇ **LO:** Según el artículo 92.3, una ley orgánica regulará las modalidades de referéndum.

♦ **Iniciativa popular:** El artículo 87 de la CE lo establece como iniciativa legislativa.

◇ **Requisitos:** Son necesarios 500.000 firmas, excluyendo las materias referentes a LO, tributarias, de carácter internacional, lo relativo a la prorrogativa de gracia y para la reforma de la CE.

◇ **Procedimiento:** Esta regulado por ley orgánica.

· **Primero:** Se presenta ante la Mesa del Congreso un escrito de presentación que contiene un texto articulado de la proposición de ley, las razones que lo fundamentan y que aconsejan su tramitación como ley y una relación de los miembros que la componen, la comisión promotora de la iniciativa.

· **Segundo:** A continuación se produce el trámite de admisión de la Mesa, donde puede rechazarse, bien por falta de alguno de los requisitos anteriores o porque ya exista alguna iniciativa.

· **Tercero:** Después se presentan las 500.000 firmas, en un máximo de 6 meses, que coordinará la Administración electoral.

· **Cuarto:** Por último, se autentifican mediante procedimiento ordinario, Notario, Secretario Judicial o Secretario municipal, o bien por fedatarios ordinarios nombrados por la comisión promotora. Realizado el recuento de las firmas o por la Junta Electoral Central, se incluirá la proposición en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

♦ **Concejo abierto:** Es la modalidad de gobierno de los municipios y provincias. Esta regulado por legislación ordinaria. Es una fórmula de democracia directa consistente en que el gobierno municipal se desarrolla por la asamblea de vecinos del municipio, bajo la dirección de un alcalde. Se limita a los municipios con menos de 100 habitantes.

• **El régimen jurídico de las elecciones:**

♦ **Características:**

◇ **Normas rígidas:**

· **Factores del orden jurídico:**

◇ **Constitucionalización del derecho electoral.**

◇ **Reserva de ley orgánica.**

- **Factores del orden político:** Normas primarias del sistema político.

◇ **Ámbito de aplicación.**

- **Elecciones que regula directamente la LOREG.**
- **Elecciones autonómicas.**

◆ **Derecho de sufragio:**

◇ **Definición del cuerpo electoral y privación del derecho de sufragio:**

- **Activo:** por razón de edad, nacionalidad y capacidad.
- **Pasivo:**

◇ **Inelegibilidad ligada al desempeño de ciertos rasgos:** Exige la renuncia previa al cargo, si se formaliza la candidatura.

◇ **Incapacidad de raíz penal.**

◇ **Censo electoral:**

- **Condición para el ejercicio del derecho de sufragio.**
- **Formación:**

◇ **Inscripción de oficio.**

◇ **Consulta permanente y en periodo lectoral.**

◇ **Carácter único y permanente.**

◇ **Competencia de la oficina del censo electoral y de la Junta electoral central.**

◆ **Ordenación del proceso electoral:**

◇ **Características generales:**

- **Normas muy precisas, detalladas, casi reglamentistas.**
- **Objeto algo contradictorio.**

◇ **Administración electoral:**

- **Juntas electorales:**

◇ **Composición mixta:** Jueces, mayorías designadas

por sorteo y juristas propuestas por las formaciones políticas.

- ◇ **Competencias:** Garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad: Censo, candidatura, campaña, escrutinio general y proclamación de resultados.

· **Mesas electorales:**

- ◇ **Composición:** Tres ciudadanos elegidos por sorteo.
- ◇ **Competencias:** Votación y escrutinio.

◇ **Procedimiento electoral:**

· **Convocatorio de las elecciones por decreto:**

- ◇ **Por término de la legislatura o mandato.**
- ◇ **Por disolución anticipada del Parlamento, ya sea por el presidente del gobierno, o en algunos casos por los presidentes de las CC.AA.**
- ◇ **Por resolución judicial.**

· **Presentación y proclamación de candidatura:**

- ◇ **Órgano.**
- ◇ **Plazo.**
- ◇ **Sujetos que pueden presentarlas:**
- ◇ **Forma.**
- ◇ **Publicación provisional, subsanación de deficiencias y proclamación definitiva.**

· **Campaña electoral:**

- ◇ **Finalidad, plazo y sujetos.**
- ◇ **Regla de propaganda y publicidad:**
 - **No discriminación.**
 - **Acceso a medios públicos.**
- ◇ **Control de la programación de los medios públicos de comunicación.**

- ◊ Encuestas electorales.

- ◊ Prohibición de actividades propagandísticas de los poderes públicos.

- **Votación:**

- ◊ Material a utilizar: Papeletas y sobres.

- ◊ Forma de emisión del voto.

- ◊ Competencias de la mesa durante la jornada electoral.

- ◊ Apoderados e interventores.

- **Escrutinio y proclamación de resultados:**

- ◊ Escrutinio por la mesa y reclamaciones sobre la validez y nulidad de los votos.

- ◊ Escrutinio general por la Junta electoral: Mera tarea de recuento y suma.

- ◊ Reclamaciones y protestas ante la Junta Electoral.

- ◊ Recurso ante la Junta Electoral Central y proclamación de elecciones.

- ◊ **Procedimientos judiciales especiales:**

- **Características:**

- ◊ Brevedad de los plazos.

- ◊ Restricción de la legitimación.

- ◊ Pronunciamientos tasados.

- ◊ Recurso de amparo ante el TC en los dos últimos supuestos.

- **Actos que se pueden recurrir (todos los demás son mediante procedimiento ordinario).**

- ◊ Rectificación del censo en periodo electoral.

- ◊ Recurso contra la proclamación de candidatura.

- ◊ Recurso contencioso-electoral, contra la proclamación de electos, que pueden llevar incluso a

declarar la nulidad de los electos y su consiguiente repercusión si existen irregularidades invalidantes que afectan a la distribución de escaños.

- **Los partidos políticos.**

- ◆ **Definición siglo XIX:** Representación política sobre la base de un mandato general, libre, nacional y no responsable.
- ◆ **Definición del siglo XX:** Los partidos cuentan con un programa y una organización sostenida por una militancia que comparte su orientación política.
- ◆ **Acceso de miembros de los partidos políticos al parlamento.**

- ◇ **Vienen a alterar de hecho la elación representativa:**

- Los electores votan a un partido, no a unos candidatos.
 - El partido imparte instrucciones al Parlamento.

- ◇ **Provocar, posteriormente, un cierto reconocimiento jurídico.**

- Los electores votan a un partido, no a unos candidatos.
 - El partido imparte instrucciones al Parlamento.

- ◇ **El Art. 6 define las funciones que desempeñan los partidos en el sistema constitucional:**

- **Expresión fundamental para la participación política.**
 - **Instrumento fundamental para la participación política,**
 - **Contribución a la formación de la voluntad popular** en la medida en que son sujetos principales de los procesos públicos que permiten configurar esa voluntad.

- ◇ **Expresión del sufragio en elecciones:**

- **Presentación de candidaturas.**
 - **Campaña electoral.**

- ◇ **Deliberación y decisión en los órganos representativos:**

- **Los parlamentos regulan su funcionamiento** considerando como sujetos de su actividad a los grupos parlamentarios.
 - **Estado de partidos:**

- **Visión sociológica:** Los supuestos básicos de la división de poderes y la construcción de sistema parlamentario del gobierno sobre un conjunto de relaciones entre ejecutivo y parlamento han quedado superados, ya que la voluntad de los partidos se convierte en voluntad del Estado, lo que hace imposible que las Cortes Generales controlen al Gobierno, porque dependen de un único centro decisorio localizado en un mismo partido.
- **Visión jurídica:** no puede considerarse que el artículo 6 suponga una plena aceptación de esta fórmula porque:

- **No basta para modificar la concepción clásica de la representación:** relación entre ciudadanos y representantes de la que no es parte el partido político, que no puede destituir a los representantes.
- **Otras normas constitucionales operan como límites:** organización de la administración y de la jurisdicción, órganos que no tienen atribuida una función política.
- **Pero hay muchos órganos** cuyos miembros son designados total o parcialmente por las Cortes Generales, lo que ha provocado un reparto de cuotas entre formaciones, proporcionalmente al número de los miembros de sus grupos parlamentarios.

◊ **Además, el Art. 6** indica algunas particularidades del régimen jurídico de los partidos políticos:

- **Libertad de creación y ejercicio de sus actividades**
- **Estructura interna y funcionamiento democrático**
- **Financiación:** aunque no esté mencionada, la relevante posición de los partidos legitima la intervención del Estado en esta materia, para facilitar que los partidos cumplan estas funciones:

◊ **Subvenciones públicas.**

◊ **Limitaciones a la financiación privada.**

◊ **Control por instituciones públicas**

Lección 2: La Corona.

- **La Configuración constitucional de la Corona:** La forma política del Estado es la monarquía parlamentaria. Art. 1 de la CE. Aunque no es reconocida en algunos Estados, bien por no tener constitución o porque sus textos son anteriores al siglo XIX, que fueron las primeras en reconocer a las monarquías como forma de gobierno.

♦ **A la corona se le atribuye la jefatura del Estado**, de forma vitalicia, y no es un título responsable ni renovable. El rey no puede ser cambiado y no se le puede pedir responsabilidad. El monarca tiene sus funciones tasadas; es decir solo ostenta las funciones que le otorga la CE. La actuación del rey está en relación con los otros poderes del Estado.

♦ **Art. 56 CE:** La figura del rey significa el símbolo de la permanencia y unidad del Estado.

• **La sucesión en la Corona; la regencia y la tutela del rey menor.**

♦ **La CE ha establecido una forma de gobierno monárquica y hereditaria**, pero no ha instaurado una nueva dinastía, sino que ha reconocido como Rey al legítimo heredero de la dinastía histórica.

♦ **Sucesión:**

◇ **Reglas de sucesión:** Las reglas para la sucesión de la Corona se basan en los principios de primogenitura y representación, que definen la preferencia del primer nacido de los descendientes de rey y subsidiariamente de los descendientes del primogénito, si éste hubiera fallecido. Estos principios tienen unas reglas como:

- **Preferencia** de las líneas anteriores sobre las posteriores; preferencia por hijos, nietos
- **Preferencia** de las líneas de grado más próximo frente a la más alejada.
- **La preferencia** en el mismo grado del varón sobre la mujer.
- **La preferencia**, en el mismo nexo, de las personas de más edad sobre las de menos.

◇ **Aplicación automática a la muerte del Rey:** El Rey es proclamado y debe prestar juramento ante las Cortes Generales. (artículo 61.1).

◇ **Intervención de las Cortes Generales:**

- **Resolución** de supuestos de abdicaciones, renunciaciones y dudas de hecho o de Derecho (artículo 57.5).
- **Prohibición**, junto con el Rey, del matrimonio de personas que tengan derecho a la sucesión (artículo 57.4).
- **Proveer a la sucesión** en caso de extinción de todas las líneas llamadas en Derecho (artículo 57.3)

♦ **Regencia:**

◇ **Supuestos de inhabilitación del Rey:**

- **Minoría de edad** (artículo 59.1): Cuando el rey fuere menor de edad, 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 CE, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia y la ejercerá durante el tiempo de la

minoría de edad.

- **Incapacidad física o mental** (artículo 59.2): 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 prodecerá con un Regente hasta que el Príncipe alcanzara la mayoría de edad.

◇ **Clases:**

- **Por llamamiento** (artículo 59.1 y 2): Es la CE quien dice quien es el regente.
- **Electiva o subsidiaria** (artículo 59.3): Su no hay nadie, la regencia es designada por las Cortes.

◇ **Funciones** (artículo 59.5): La regencia se ejercerá por mandato constitucional, y siempre en nombre del rey, por lo que el regente ejercerá las funciones del rey.

◆ **Tutela** (artículo 60):

◇ **Supuesto:** Rey menor de edad.

◇ **Clases:**

- **Testamentaria:** El tutor del rey menor de edad, el que designe el rey en su testamento.
- **Legítima:** Es la tutela legítima, es decir la persona es establecida de acuerdo con la CE.
- **Dativa:** Persona nombrada por las Cortes Generales.

◇ **Incompatibilidades con:**

- **Cargo de regente:** Una misma persona no puede ser a la vez regente y tutor del rey, salvo que sea sus progenitores, y ascendientes directos.
- **Cargo o representación política:** El tutor no puede ejercer representación política.

• **El Estatuto personal del Rey;** la responsabilidad del rey: el refrendo de los actos reales.

◆ **Títulos que utiliza** (artículo 56.2): El rey es el Jefe del Estado, rey de España y puede utilizar todos los títulos que correspondan a la Corona.

◆ **Prerrogativas económicas** (artículo 65).

◇ **Para el sostenimiento de la familia real y de la Casa del Rey:** El rey recibe de los

Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa Real.

◊ **Libre administración:** El presupuesto es de libre administración por el rey, y deben ser refrendados por él mismo.

◆ **Inviolabilidad (artículo 56.3):** inmunidad jurídica: Es de carácter personal, por lo que el rey es inviolable y tiene inmunidad jurídica, lo que quiere decir que debe dar un comportamiento ejemplar. Si hay problemas con el rey, se debe exigir responsabilidad a la Casa Real.

◆ **Irresponsabilidad(artículo 56.3):** inmunidad política derivada de:

◊ **La ausencia de competencias efectivas.**

◊ **La necesidad de que sus actos estén refrendados por otros sujetos:**

· **Es condición necesaria para que sus actos sean válidos** (artículos 56.3 y 64.2):

◊ **Los actos del Rey son actos complejos:** Han de darse dos voluntades, la del Rey y la de la persona que refrenda, que asume la responsabilidad de ese acto.

◊ **Quien refrenda asume la responsabilidad**, pero no siempre es autor material del contenido del acto.

· **Salvo que la CE disponga lo contrario (artículos 56.3 y 65)**, es decir la CE puede otorgar esa responsabilidad al rey, en materia presupuestaria, y en el nombramiento de los miembros de la Casa Real.

· **Conforme a un procedimiento que determina:**

◊ **Quién refrenda (artículo 64.1):** Es una lista tasada, formada por el Presidente del Gobierno, los Ministros y el Presidente del Congreso.

◊ **Cómo se refrenda:** El supuesto más habitual es la Contrafirma, aunque existe otras modalidades como:

· **Refrendo tácito:** Se deduce de la presencia de algún miembro del gobierno en las actividades del Rey: Ministro de Jornada.

· **Refrendo se presupone:** Salvo que se manifieste expresamente la desconfianza con los actos del Rey.

• **Funciones del Rey:**

◆ **Características:**

◊ **Reducidas.**

◇ Tasadas.

◇ Derivan de reglas expresas.

◇ Declarativas, relacionales.

◆ **Clasificación:**

◇ **Como jefe del Estado:**

- **Relaciones internacionales** (artículos 56.1 y 63).
- **Conferir empleos y conceder honores**
- **Derecho de gracia con arreglo a la ley, y nunca indultos generales.**
- **Patronazgo reales academias**
- **Mando supremo de las Fuerzas Armadas**

◇ **Moderadoras:**

- **Sanción y promulgación de las leyes:** Referido a las leyes estatales, probadas por las Cortes. No sanciona las de las CC.AA, que son promulgadas en nombre del Rey por los respectivos presidentes.
- **Disolución de las Cortes Generales y convocatoria de elecciones:** Puede estar referido a una cámara o a las dos. La Convocatoria de elecciones se refiere a Congreso, y Senado, Municipales y Europeas.
- **Convocatoria de referéndum:** Referido a los nacionales, iniciativa de acceso a la autonomía y a los de aprobación de Estatutos de Autonomía. No se aplica a los referéndum de reforma d estatutos, convocados por órganos de las CC.AA, ni municipales.
- **Nombramiento y cese del presidente del Gobierno y de los demás miembros del Gobierno.** Artículo 100 CE.
- **Expedición de decretos**

◇ Arbitrales.

Lección 3: Las Cortes Generales I

• **Caracteres definidores de las Cortes Generales:**

- ◆ **Órgano representativo:** Reflejado en el artículo 66.1. Las Cortes Generales hacen realidad el principio de democracia representativa, donde los ciudadanos son, a través de sus representantes, quienes elaboran las normas. La representación del pueblo corresponde a las Cortes Generales.
- ◆ **Complejidad:** Las Cortes Generales tiene una estructura dual: Congreso y Senado, es decir

ha optado por un sistema bicameral, donde cada cámara es autónoma, con su propio presidente, aunque el Senado en teoría funciona bajo un principio distinto que es el de la representación territorial.

- ♦ **Temporalidad:** Las Cortes Generales funcionan durante un periodo de tiempo, entre su elección y su disolución, llamado legislatura, que puede durar un máximo de cuatro años. La legislatura se divide en dos periodos de sesiones por año, de septiembre y de febrero a junio.
- ♦ **Publicidad:** En las Cortes generales se debaten públicamente los proyectos de ley, exponiendo cada partido su posición. Es donde el Gobierno debe explicar su actuación y los motivos que le guían para ser contrastados. Así los debates políticos llegan al público para que se forme su opinión política.
- ♦ **Inviolabilidad:** Las normas penales han protegido a las cámaras en su sede como institución. Se trata de reforzar y proteger a las Cámaras frente a otros poderes.
- **Estructura de las Cortes Generales:** La CE dispone que las Cortes están compuestas por el Congreso y el Senado. De acuerdo con el artículo 69.1 CE el Senado es la cámara de representación territorial, mientras que el Congreso es la cámara de representación popular. En cuanto al proceso legislativo, el senado se configuraría como una cámara de doble reflexión. Su facultad de introducir enmiendas a proyectos aprobados por el Congreso, e incluso de vetarlos, la sitúa como una cámara de segunda lectura, en la que pueden amortiguarse tensiones. Es un bicameralismo asimétrico y desigual.
 - ♦ **Asimétrico,** porque las dos cámaras tiene atribuidas distintas funciones y poseen competencias en exclusiva, aunque existen ocasiones en las que se precisa la concurrencia de ambas cámaras, bien actuando en sesión conjunta o bien separadamente.
 - ♦ **Desigual** ya que las funciones del Congreso y Senado no son equivalentes. El Congreso está en una situación de superioridad, lo que puede verse en las relaciones de las Cortes Generales con el Gobierno o en el proceso legislativo, donde el Congreso puede levantar el veto del Senado.

El Congreso, por su parte, se encuentra en una clara situación de superioridad. Por ejemplo en sus relaciones con el Gobierno, es el Congreso quien otorga la confianza al presidente y sólo él se la puede retirar. En el procedimiento legislativo, el Congreso tiene la facultad de decidir si acepta el veto o las enmiendas del senado, y solo el Congreso puede otorgar el carácter de LO.

No obstante hay que distinguir algunas competencias exclusivas que poseen por separado ambas cámaras:

- ♦ **Competencias exclusivas del Congreso:**

- ◊ **Investidura del Presidente del Gobierno.**

- ◊ **Retirada de la confianza** a éste denegando la cuestión de confianza o aprobando una moción de censura.

- ◊ **Convalidación de los decretos-ley.**

- ◊ **Funciones relativas a los estados de sitio, alarma y excepción.**

- ♦ **Competencias exclusivas del Senado:** Autorización de las medidas adoptadas por el Gobierno para obligar a un CC.AA a cumplir con sus obligaciones constitucionales o legales.

- **La composición de las Cortes Generales:**

- ◆ **El sistema electoral de las Cámaras:** El sistema electoral comprende las normas que estructuran la opción de los electores y la conversión de votos en escaños. Así pues, el sistema electoral está definido por las normas relativas a:

- ◇ **Las papeletas de votación:** Como la CE no se pronuncia, implica que el legislador tiene poder absoluto. La LOREG opta por el voto categórico o de partido, llevado a cabo mediante listas cerradas y bloqueadas. Estas listas sacrifican la posibilidad de personalizar la representación política y de exigir la responsabilidad política individual de cada Diputado.
- ◇ **La fórmula electoral:** El método de asignación de escaños entre los partidos en función de sus respectivos resultados electorales. Es un parámetro establecido para las elecciones al Congreso y a las Asambleas de las CC.AA, pero la LOREG ha extendido el criterio a las elecciones municipales; por lo que la excepción se encuentra en las elecciones al Senado, que se rige por una fórmula mayoritaria, donde los electores sólo pueden votar a un número de escaños inferior a al de los escaños que se disputan.
- ◇ **Las circunscripciones:** Las unidades geográficas para el cómputo de votos y la asignación de escaños. La circunscripción es provincial, tanto para el Congreso como Senado, sin perjuicio de las excepciones de Ceuta y Melilla, y de las islas o agrupaciones de islas, en las elecciones al Senado.

- ◇ **El sistema electoral de Congreso:**

- **El número de diputados a elegir en cada provincia:** viene definido indirectamente por la CE.
- **El artículo 68.3 CE** exige que la elección al Congreso se realice atendiendo a criterios de representación proporcional.
- **Criterio d'Hont:** Consiste en atribuir los escaños correspondientes a la circunscripción. Además, se excluye de la asignación de escaños, aquellos que no obtengan al menos el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción. La CE fija un máximo de 400 y un mínimo de 300 Diputados elegidos por sufragio libre, directo y secreto. La LOREG fija el número de diputados en 350.
- **La CE establece que la representación territorial** se lleve a cabo asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en función de la población.
- **Cada circunscripción** tiene un censo, unos candidatos y un número de escaños a repartir:

- ◇ **Dos escaños corresponden a Ceuta y Melilla (uno para cada uno):**

- ◇ **Cada provincia cuenta, de inicio, con dos escaños.**

- ◇ **Los 248 restantes se reparten atendiendo a la**

población de la provincia, se halla el coeficiente electoral (población de derecho entre 248) y dividiendo la población de la provincia entre ese coeficiente se hallan los escaños de más que le tocan a cada circunscripción. Los escaños sobrantes se dan a los restos mayores.

◊ **El sistema electoral del Senado:** Se emplea un sistema mayoritario plurinominal y restringido (el votante sólo puede elegir tres de los 4 senadores de la provincia); esto lleva a que los partidos presenten un máximo de tres candidatos por circunscripción para evitar la dispersión del voto. Al ser un sistema mayoritario los escaños se otorgan por orden de número de votos. Se eligen 259 senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. El artículo 69 CE asigna:

- **Cuatro senadores a cada provincia. (188).**
- **Tres senadores a cada una de las islas mayores (Gran Canaria, MAYORCA Y Tenerife) (9).**
- **Dos a Ceuta y Melilla (4).**
- **Uno a cada isla o agrupaciones de islas menores (7).**
- **Cada parlamento autonómico designará un senador de inicio y otro por cada millón completo de habitantes que tenga la CC.AA.**
- **Mando supremo de las Fuerzas Armadas**

◆ **El sistema electoral en general.**

◊ **Aspectos administrativos del Derecho Electoral:** Son indispensables para asegurar la regularidad y su credibilidad. Hay que referirse a los instrumentos, los procedimientos y los órganos administrativos en materia electoral:

- **Censo Electoral:** Es el principal instrumento administrativo del Derecho electoral. La inscripción en el mismo es condición necesaria para el ejercicio del derecho de sufragio. La LOREG lo define como el registro público que contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho de sufragio. Tiene carácter permanente, se actualiza mensualmente y se rectifica en cada convocatoria electoral. Es único para toda clase de elecciones, sin perjuicio de incluir a extranjeros en las elecciones pertinentes. Su formación está coordinada y supervisa por la Oficina del Censo Electoral, encuadrado en la administración central. Se compone de:

◊ **Electores residentes en España.**

◊ **Electores residentes en el extranjero.**

◊ **Electores extranjeros de países pertenecientes a la UE o de países que tienen establecidos acuerdos con España.**

- **Procedimiento electoral:** Conjunto de actos que tienen que realizar una pluralidad de sujeto: Gobierno, Administración electoral, ciudadanos, candidatos y partidos para que las elecciones se lleven a cabo, para controlar el desarrollo y verificar los resultados. El acto inicial es la convocatoria de elecciones y el final el escrutinio y la proclamación de electos

- **Administración electoral:** Es completamente independiente del Gobierno. Su finalidad es garantizar la transparencia y la objetividad de las elecciones y el principio de igualdad de desarrollo. Compuesto por: las Juntas Centrales, Central, Provincia y de Zona y, en su caso, de CCAA, las Mesas electorales y su estructura responde a las siguientes características:

- ◇ **Independencia del poder ejecutivo y legislativo:**
En su actividad está exenta de cualquier control, y en el status, son nombrados por órganos del poder judicial, o mediante propuesta conjunta de los partidos políticos ó por sorteo entre los electores. Esta Administración depende de los demás poderes en cuanto a los medios personales y materiales. Las CCGG proporcionan medios a la Junta Electoral Central y el Gobierno a las Juntas Provinciales y de Zona.

- ◇ **Judicialización:** La LOREG garantiza que la mayoría de los vocales de las Juntas Electorales y sus presidentes son de origen judicial. El artículo 117.4 CE prevé que los jueces pueden ejercer, además de sus propias funciones, otras funciones "que expresamente le sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho".

- ◇ **Temporalidad:** Sólo la Junta Electoral Central es permanente. Los demás órganos existen durante periodos de tiempo limitados. Las Juntas Provinciales y de Zona y las Mesas se forman para cada elección. Su mandato se prolonga hasta 100 días después de la elección.

- ◇ **Jerarquía:** Los órganos superiores pueden dirigir la actividad de los inferiores, y resolver las consultas que éstos les planteen o los recursos interpuestos. Aún así encuentra limitaciones: no pueden nombrar a los titulares de los órganos inferiores, salvo en determinados casos, y como solución subsidiaria. Tampoco pueden destituirlos, ya que gozan de inamovilidad. Los acuerdos de las Mesas electorales sólo pueden ser revisados por las Juntas en supuestos excepcionales de LOREG.

- ◇ **Fases iniciales del procedimiento electoral:** La convocatoria de elecciones a las CCGG. Es una facultad del Jefe de Estado. Existen dos clases:

- **Por disolución anticipada:** El Real Decreto deberá convocar las nuevas.

- **Expiración del mandato:** El Real Decreto se expedirá con antelación, 25 días antes de la terminación, señalando la fecha de elecciones (54 días después).

◇ **Nombramiento de representantes y administradores de los partidos y las candidaturas:** Los partidos deben presentar a sus representantes ante la Administración electoral. Y designar administradores generales y de sus candidaturas que llevan los ingresos, gastos y la contabilidad.

◇ **Representación y la proclamación de candidatos:** No deben estar incurso en las causas de inelegibilidad que señala la LOREG. Las absolutas que impiden presentarse en todo el territorio nacional, o relativas referidas a alguna circunscripción. Puede ser inelegible por cargo o empleo o por sentencia. Sin embargo, no existe regulación legal sobre el procedimiento que deben llevar los partidos para designar sus candidatos. Se presentan entre el 15º y 21º posterior a la convocatoria, si no es inexistente. Debe cumplir unas características formales entre las que destaca la aceptación, del candidato, y la prohibición de utilizar denominaciones, símbolos o siglas que induzcan a confusión con otros partidos. Las Juntas Electorales comunicarán cualquier irregularidad apreciada, para subsanarlas. Pasado el plazo para subsanar, las Juntas proclaman las candidaturas. El derecho de presentar candidatos queda reservado por Ley a las siguientes entidades:

- **Los partidos políticos inscritos en el registro correspondiente:** Son el instrumento fundamental para la participación popular.
- **Las coaliciones, que se formen para cada elección.**
- **Las agrupaciones de electores:** Constituidas mediante el 1 % del censo. Su posición jurídica no equivale a la de los partidos. Su actividad se restringe localmente a su circunscripción. Y temporalmente, al proceso electoral concreto

◇ **Campaña electoral:** 50.2 LOREG: Queda reservada a los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones. Nada impide que otras entidades (sindicatos o asociaciones empresariales) se pronuncien, derecho fundamental de libertad de expresión. Su finalidad consiste en la captación de sufragios. Desde el punto de vista funcional se distingue:

- **Campaña institucional:** Organizada por los poderes públicos, da a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites del voto por correo, sin influir en la orientación del voto de los electores.
- **Campaña electoral:** Las actividades de publicidad electoral se rigen por el principio de libertad de contratación en la prensa y radio privadas, pero gran parte de la actividad publicitaria se lleva a cabo mediante la utilización gratuita de los medios públicos. Los ayuntamientos ponen en disposición de las candidaturas lugares especiales para la colocación de carteles, así como locales oficiales y lugares públicos para realizar su campaña. Destaca el derecho a utilizar espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de la titularidad pública. La distribución es proporcional atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o

coalición en las anteriores elecciones equivalentes. Los partidos que no asistieron tienen asignado un tiempo gratuito de 10 minutos. El artículo 66 LOREG dispone que las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios, en el indicado periodo electoral son recurribles ante la Junta Electoral competente. La campaña electoral tiene una duración de 15 días y termina a las 0 horas del día anterior a la votación, para garantizar el día de reflexión.

- **Precampaña:** Periodo comprendido entre la convocatoria de elecciones y la iniciación legal de la campaña. Los partidos pueden realizar sus actividades de comunicación pública habituales, pero no pueden solicitar directamente el voto.

◇ **Fase decisoria y final del procedimiento electoral:** La votación es la fase decisoria y más compleja. Los sujetos protagonistas son la totalidad de los titulares del derecho a sufragio. La LOREG recoge y actualiza las garantías de la votación y las amplía y sistematiza. Son garantías referentes a:

- **Instrumentos de votación.**
- **Aspectos procedimentales del voto personal y por correspondencia.**
- **Control del desarrollo de la votación** por la Administración electoral y por los representantes de los partidos y candidatos.

Existen modalidades de voto:

- **La ordinaria** se ejerce personalmente por el elector en la Mesa Electoral
- La Ley admite **el voto por correspondencia** en los siguientes supuestos:
 - ◇ **Se prevé que en la fecha de la votación** no se hallará en la localidad correspondiente o no pueda personarse en la Mesa Electoral: Deben solicitar acogerse a esta modalidad.
 - ◇ **Personal embarcado en buques de la armada,** Marina mercante española o Flota pesquera. Se debe solicitar.
 - ◇ **Ciudadanos inscritos en el censo de residentes-ausentes** que vivan en el extranjero, aunque puedan votar personalmente en los consulados. La propia administración, de oficio, remite las papeletas y sobres necesarios.

◇ **Escrutinio y proclamación de electos:** Es la fase final del procedimiento electoral. Se desarrolla en dos momentos:

- **En las Mesas electorales;** después de concluida la votación, en sesión pública, extrayendo el Presidente, uno a uno los sobres de la mesa correspondiente y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura, o

en su caso, el nombre de los candidatos votados, tras el recuento, la Mesa resuelve por mayoría las reclamaciones presentes, extiende el acta de la sesión, junta las papeletas nulas y prepara la documentación por triplicado.

- **En la Junta Electoral de la circunscripción:** Tiene lugar el tercer día siguiente de la votación y consiste en una recopilación de los datos de los resultados que están recogidos en las Actas de las Mesas Electorales. Las Juntas están limitadas. Son fedatarios del resultado electoral global. Sólo pueden subsanar meros errores materiales o de hecho o los aritméticos. La LOREG obliga a las Juntas no contabilizar los resultados de una Mesa cuando hubiere actas dobles diferentes o cuando el número de votos que figure en una Acta exceda al de electores según las lista del censo. Sólo en estos casos pueden las Juntas revisar la actividad de las Mesas. Contra este acta los representantes y apoderados de las candidaturas podrán presentar reclamaciones y la resolución de la Junta Electoral Provincial o puede ser recurrida ante la Junta Central. Deben basarse exclusivamente en las incidencias. Agotada la vía administrativa las Juntas Provinciales deben proceder a la proclamación de electos y expedir las credenciales correspondientes.

◇ **Garantías jurisdiccionales del derecho:**

- **Revisión judicial de los actos de la Administración en relación con la formación del censo electoral:** tribunales contencioso– administrativo, y por afectar a un derecho fundamental, puede instarse mediante el procedimiento judicial preferente y sumario. Pero para la rectificación del censo en periodo electoral, la LOREG encomienda la competencia revisora a los Jueces Civiles de Primera Instancia, por proximidad y agilidad.
- **Recurso contencioso– administrativo** (ordinario o preferente y sumario) contra los actos de la administración electoral. Aunque la LOREG sólo hace mención expresa de los recursos disponibles contra ciertos actos de las Juntas Electorales, los restantes no están excluidos del control judicial.
- **Recurso especial contra la proclamación de candidatos:** Contencioso–administrativo. Es de carácter especial, ya que compete a los Juzgados de este orden y a las Salas correspondientes de los Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA.. No es la única oportunidad de impugnar la proclamación de candidatos, porque si está viciada de manera insubsanable, este vicio podrá ser alegado posteriormente, en el contencioso electoral, para conseguir que se anule. Sus características principales son:
 - ◇ **La legitimación activa** queda reservada a cualquier candidato excluido y a los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada.
 - ◇ **Procedimiento especialmente sumario:** 2 días para interponerlo y para presentar simultáneamente alegaciones, y 2 días para dictar sentencia.
- **Recurso Contencioso electoral:** es la vía procesal principal para el control

jurisdiccional de las elecciones. El artículo 70.2CE establece que "la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas cámaras estará sometido al control judicial en los términos que establezca la ley electoral". Es una variante del recurso contencioso– administrativo, y su resolución corresponde en el caso de elecciones a Cortes, al Tribunal Supremo. Sus características principales son:

◊ **La amplitud de su objeto:** No es meramente el proceso a un acto (proclamación de electos), sino que permite tomar en consideración cualquier irregularidades cometidas durante el desarrollo del procedimiento electoral porque su validez puede venir afectada por los vicios de los actos previos.

◊ **La plenitud de jurisdicción del órgano judicial:** "Cuando un órgano jurisdiccional con ocasión del procedimiento contencioso– electoral revisa una determinada irregularidad electoral actúa con plena jurisdicción y no se encuentra estrechamente limitado en su actuación como las Juntas Electorales". El tribunal "podrá acordar de oficio o a instancia de parte el recibimiento de prueba y la práctica de las que estime pertinentes". No está en modo alguno restringida por la necesidad de basarse en las incidencias recogidas en el expediente electoral. Sólo está limitada por:

- **El principio dispositivo** y no podrá emprender una investigación de oficio sobre otros hechos que los acotados en el recurso.

- **Otro límite es la doctrina de los actos propios**, por la que el Tribunal no podrá entrar a examinar una pretensión basada en irregularidades que se hubieran hecho valer previamente ante la Administración.

◊ **La tipificación de las sentencias:** El TC afirma que "el recurrente que pida el cambio en la adjudicación de un escaño debe saber que corre el riesgo de que los vicios por él denunciados induzcan al Tribunal a un pronunciamiento de nulidad". Tras una reforma, la LOREG admite la nulidad parcial de la elección en Mesas determinadas y no en toda la circunscripción. Cuando se trata de irregularidades genéricas, los vicios son más aptos para fundamentar la anulación de la elección en toda la circunscripción, en cambio, cuando las irregularidades son cuantificables, referidas a un número de votos, su relevancia se realiza comparando la cifra de los votos viciados con la diferencia entre los candidatos. En cualquier caso, el

Tribunal debe expresar el proceso lógico que le lleva a apreciar la alteración del resultado como consecuencia de los vicios e irregularidades. Consistirá en alguno de estos fallos:

- **Inadmisibilidad del recurso.**
- **Validez de la elección y de la proclamación de electos.**
- **Nulidad del acuerdo** de proclamación de uno o varios electos y proclamación como tal de aquél o aquéllos a quienes corresponda.
- **Nulidad de la elección** celebrada en las Mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes y nueva convocatoria electoral en las mismas. No será necesaria si no afecta a la atribución de escaños.
- **Recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional:** Para la tutela de los derechos de sufragio activo y pasivo. Tiene carácter de recurso subsidiario y especializado en la tutela de los derechos fundamentales. Posibilita que el TC revise la valoración jurídica de los hechos declarados probados por el órgano judicial competente y la interpretación de la legislación electoral llevada a cabo por éste a fin de verificar si ha podido afectar a la integridad de los derechos fundamentales del artículo 23CE. Su característica más destacada es la brevedad de los plazos, verdaderamente sumarios. Responde a la exigencia de la seguridad jurídica y a la necesidad de que tal validez de las candidaturas o de la proclamación de electos sea exhaustivamente depurada antes del inicio de la campaña electoral, en un caso, y poco tampoco después de la elección, en otro caso. La LOREG distingue dos modalidades:
 - ◇ **Artículo 49:** Permite impugnar las sentencias recaídas en los recursos contra la proclamación de candidatos. Dos días para interponerlo y tres para resolverlo.
 - ◇ **Artículo 114:** Permite impugnar las sentencias dictadas en los contenciosos electorales. Tres días para interponerlo y quince para resolverlo.
- ◇ **Gastos y subvenciones electorales:** La LOREG configura un sistema de control que consiste en:
 - **Requisitos organizativos y formales:**
 - ◇ **Exigencia de que los partidos y candidaturas** tengan administraciones electorales responsables de la contabilidad electoral y de los ingresos y gastos correspondientes.

◊ **La obligación de comunicar a las Juntas**

Electoral la apertura de las cuentas especiales en las que han de realizarse los ingresos destinados a sufragar gastos electorales.

◊ **Prohibición de realizar aportaciones anónimas.**

- **Limitaciones cuantitativas:** Se justifican por la necesidad de evitar la excesiva presión sobre los electores que pueda derivar de la utilización abusiva de los medios publicitarios en las campañas y para prevenir el endeudamiento excesivo de los partidos. Además se establecen restricciones para la inversión publicitaria. La publicidad en prensa y radio privada no puede exceder el 20% del total, y en vallas publicitarias no superará el 25%.ç
- **Las subvenciones** son independientes de las otras modalidades de financiación pública de las que son beneficiarios los partidos. Están destinadas a cubrir gastos electorales exclusivamente. Dos millones a cada escaño en el Congreso o Senado y 75 pesetas por cada voto conseguido por cada candidatura al Congreso (un miembro elegido) y 30 por los del Senado. Las subvenciones resultan insuficientes. Los que hubieran obtenido el número de votos para constituir un grupo parlamentario en alguna cámara reciben 20 pesetas por elector para envío personal y directo de sobres, papeletas o propaganda. Quedan marginados los extraparlamentarios y los pequeños. La subvención está condicionada a la previa presentación de la contabilidad ante el Tribunal de Cuentas, aunque la última palabra corresponde a las CCGG, que debe aprobar el crédito extraordinario correspondiente.

Lección 4: Las Cortes Generales II:

• **La Autonomía de la Cámaras (Parlamentaria):**

- ◆ **Bajo la expresión Autonomía Parlamentaria** se hace referencia a un ámbito de reserva., constitucionalmente prescripto y conferido a las Asambleas legislativas para el ejercicio exclusivo y excluyente de facultades de libre disposición rescindibles para dar el logro de los cometidos que le son constitucionalmente asignados.
- ◆ **Una Constitución normativa, como lo es la de 1978**, exige concebir la autonomía parlamentaria como una prerrogativa constitucional, y por tanto, como un producto del poder de organización del constituyente. Así pues, la autonomía parlamentaria es una esfera de poder jurídico instituida al servicio de la libertad de decisión de las Cámaras parlamentarias que es imprescindible e irrenunciable, siendo de obligada aplicación en todos aquellos supuestos que venga constitucionalmente determinado.
- ◆ **En nuestro ordenamiento, la naturaleza de la autonomía** viene recogida en el artículo 72CE, según el cual debemos entender que la autonomía es un atributo de cada cámara y no del órgano constitucional CCGG. Este artículo dice que cada Cámara establece su propio reglamento, aprueba autónomamente su presupuesto {apartado 1º)" elige a sus respectivos presidentes y demás órganos de gobierno interior (apartado 2º) y ostenta poderes administrativos y facultades de policía ,que ejerce a través de su Presidente (apartado 3º); del mismo modo determina que: de común acuerdo, regulan el estatuto del personal de las CCGG, de modo que, desde el punto de vista de sus facultades estatutarias de ordenación en

materia de personal, la autonomía se imputa a las cortes y no a cada cámara.

- ♦ **La facultad más significativa de las Cámaras** es la potestad de autoformación, que la CE refiere a la aprobación y modificación del reglamento de cada Cámara, para lo que exige la mayoría absoluta de sus miembros en la votación final sobre la totalidad del texto. Únicamente los reglamentos de las Cámaras pueden ser susceptibles de control de constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad, como dispone el artículo 27 de la LOTC. Las demás normas derivadas únicamente será posible el control jurídico externo cuando vulneren algún derecho fundamental susceptible de protección mediante el recurso de amparo, previsto en el artículo 42 LOTC.

- **La Organización interna de las Cámaras, los grupos parlamentarios; las reglas generales del funcionamiento parlamentario.**

- ♦ **Órganos de Gobierno:**

- ◊ **Presidente:** Es la máxima autoridad de la Cámara. Ostenta su representación, dirige los debates del Pleno e interpreta el Reglamento en caso de duda u omisión. Forma parte de la Mesa, dirigiendo y coordinando las labores de ésta. Es elegido por los miembros en la sesión constitutiva mediante la votación en papeletas. En la primera votación es necesario la mayoría absoluta, en caso de no obtenerla, resulta elegido el que más votos posee en la segunda votación. Las funciones presidenciales son de coordinación y de carácter representativo o procedimental. Las funciones de carácter procedimental le confieren una influencia para determinar los trabajos de la cámara, y su atribución de dirigir supletoria del Reglamento la que le otorga mayor potestad en relación con el ordenamiento interno.
- ◊ **La Mesa:** Presidida por el Presidente de la cámara. Está integrada por varios vicepresidentes (4 en Congreso y 2 en Senado) y los Secretarios. Se elige en la sesión constitutiva por el sistema de papeletas donde se escribe un nombre para cada cargo, siendo designados los que obtenga mayor número de votos. Implica que la mesa sea una representación plural de las cámaras de forma que las minorías estarán siendo presentes. Impide que la mayoría imponga su criterio en la organización de los trabajos. Lo relevante de la mesa es su función colectiva: es el órgano rector de la cámara y el que organiza el trabajo parlamentario (ejerce la dirección). Esta función se concreta, sobre todo, en la vertiente administrativa y gestora de la cámara no en la política, que se ha desplazado a la Junta de Portavoces. La función política de la mesa es fijar el calendario de trabajos; las demás son funciones referentes a la organización del trabajo y al régimen interior a la tramitación administrativa de los expedientes y a la provisión de los medios materiales precisos para el funcionamiento de la Cámara. Hay una cláusula residual que asigna las funciones que no estén expresamente atribuidas a otro órgano.
- ◊ **Junta de Portavoces:** Presidida por el Presidente. Se compone de un representante por cada uno de los grupos parlamentarios y a ella acude, además, una representación del Gobierno. La Junta de portavoces es eminentemente política. Las decisiones de la Junta se adoptan por voto ponderado, de manera que cada portavoz cuenta con tantos votos como parlamentarios integran su grupo. La Junta de portavoces fija el orden del día del pleno, o modifica el ya fijado, y adopta decisiones de carácter político como, por ejemplo, incurrir en el orden del día un asunto que no haya cumplido los trámites previstos.

- ♦ **Órganos de Funcionamiento:**

◊ **Pleno:** Constituido por la totalidad de los miembros. En su seno tiene lugar la discusión y aprobación de los actos parlamentarios. Es en él donde más relevancia cobra el principio de publicidad, por ello, se tiende a reservar al Pleno las funciones y debates de más hondo contenido político, delegando a las comisiones las de menor repercusión política. Al Pleno puede asistir también los miembros del Gobierno que ocupan su sitio en el banco azul y cuentan con voz, pero no con voto, salvo que sean miembros. Pueden asistir también los miembros de la otra cámara, pero sin voz ni voto. Los Plenos se celebran, durante los periodos de sesiones, pero puede ser extraordinario. Las fechas de celebración las fija la Mesa al principio, de, cada periodo de sesiones. Existen Plenos conjuntos de las dos cámaras, en relación a la Corona, cuya sesión estará presidida por el Presidente del Congreso y regidas por un reglamento específico que tendrá que ser aprobado por mayoría absoluta para lo no previsto en el reglamento del Congreso.

◊ **Comisiones:** Es otro órgano de funcionamiento (artículo 75.1). Son los órganos parlamentarios que acometen el trabajo de base. En las comisiones se discuten con minuciosidad los proyectos y proposiciones de ley, y es en ellas donde tiene lugar la controversia política. el debate técnico. Su función es especialmente relevante en el procedimiento legislativo, ya que el texto elaborado por ellas sirve de base al Pleno, y normalmente es él aprobado. La CE prevé que en algunos casos pueden asumir competencia legislativa plena, de manera que los proyectos o proposiciones de ley pueden ser directamente aprobados por ellas, sin pasar por el Pleno, permitiendo descargar el orden del día y aprobarlo con mayor rapidez. Cada grupo parlamentario cuenta en la comisiones con un número de representantes proporcional a su importancia numérica en la cámara. Funcionan como un pleno reducido. Su función es la de conocer los proyectos o proposiciones de ley en tramitación y elaborar sobre ellos un dictamen que será elevado al Pleno. Participan además en la función de control parlamentario del Gobierno presentando preguntas orales y solicitando que comparezca. Hay varios tipos:

- **Comisiones Permanentes Legislativas:** Cada una tiene asignada una competencia que se corresponde con un Ministerio o área de acción política concreta.
- **Comisiones Permanentes de carácter no legislativo:** Pueden ser de índole gestora o administrativa (Reglamento, Peticiones...) o de control y se crean en normas sectoriales.
- **Comisiones de investigación para asuntos de interés público.**
- **Comisiones especiales:** Son constituidas por acuerdo de la cámara para un objeto concreto. Limitan su competencia al asunto para cuyo examen fueron, constituidas y se disuelven una vez que se extingue su objeto.

◊ **Grupos Parlamentarios:** Son agrupaciones de parlamentarios constituidos sobre la coincidencia política de los mismos a los que los Reglamentos y la CE otorgan unas funciones y reconocen y reconocen unas facultades. Su finalidad es representar en la cámara una línea política y expresar su posición, organizar y articular a los miembros que la integran, asistirlos en sus labores parlamentarias, coordinar estas últimas y organizar y simplificar la vida parlamentaria. Los grupos parlamentarios se forman voluntariamente cuando concurre la voluntad del parlamentario y la del grupo a que quiere adherirse. Son la traducción parlamentaria de los partidos políticos. Quienes

no se adhieren a ningún grupo pasan al Grupo Mixto. Se exige un grupo mínimo de componentes para constituir un grupo y gozar de sus beneficios: 15 Diputados 0.10 Senadores. Pero para evitar el transfugismo (abandono del grupo en cuyas listas obtuvo el escaño y pasar a formar parte de otro) se han introducido limitaciones temporales que dificultan el cambio. En el Congreso, sólo se podrá cambiar los cinco primeros días de cada periodo de sesiones, y en el Senado si abandonan un grupo deberán inscribirse en otro en tres días, sino pasan al grupo mixto. Las funciones son de dos ordenes:

- **Oposición:** coordinará las actividades de los parlamentarios, definirá la política parlamentaria del partido y ejercerá el control del Gobierno.
- **Mayoría:** apoyará al Gobierno. Además la mayoría de los grupos cuentan con un reglamento interno. Por otro lado, los grupos contribuyen a la composición de los órganos de Gobierno (Junta de Portavoces) o de funcionamiento (Comisiones) ejercen la iniciativa legislativa fijan sus posiciones en los debates del Pleno y comisión autorizan enmiendas y atribuyen los turnos de palabra que les correspondan. Por ello los grupos reciben aportaciones materiales y económicas.

◇ **Diputación Permanente:** Es una comisión de miembros de cada cámara que ejerce sus funciones en los periodos vacacionales y una vez disuelta la cámara. Habrán de contar al menos con 21 miembros que representarán a los grupos parlamentario en proporción a su importancia numérica y son designados por ellos. Presidida por el Presidente de la cámara y se rigen por las normas de la comisiones permanentes:

· **Funciones:**

- ◇ **Durante las vacaciones,** la principal función es convocar los plenos extraordinarios de la cámara correspondiente.
- ◇ **Según el artículo 78.2 CE,** velar por los poderes de la cámara
- ◇ **En los supuestos de disolución** continúan con sus funciones hasta la Constitución de unas nuevas cámaras.
- ◇ **Asume las funciones del Congreso** en relación con los estados de sitio, alarma y excepción.
- ◇ **Asume las competencias de la cámara baja** relativas a la convalidación de Decretos-leyes.
- ◇ **Cuando están disueltas las cámaras,** los miembros de las diputaciones permanentes continúan ostentando sus prerrogativas.

- **Estructura del trabajo parlamentario:** La finalización de la legislatura (dura 4 años salvo disolución anticipada) supone la caducidad de los trabajos en curso, lo que acarrea, que, en ocasiones, se arbitren procedimientos de

repecha de los trabajos en curso en la legislatura anterior que decayeron por finalizar el mandato de ésta. La CE señala un plazo de 25 días después de celebradas las elecciones para que el Rey convoque al Congreso y establece que las cámaras se reunirán anualmente en dos periodos de sesiones ordinarias, de septiembre a diciembre, y de febrero a junio. Para casos excepcionales la CE prevé sesiones extraordinarias, convocadas por el Presidente, a petición del Gobierno. de la Diputación permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de la cámara. La solicitud de la convocatoria debe incorporar el orden del día.

· **Requisitos de validez:** Para que las reuniones sean válidas deben:

◇ **Haber sido convocadas reglamentariamente,** si no, no serán válidas, ni estarán paradas por las prerrogativas parlamentarias.

◇ **Deben contar, para adoptar acuerdos,** con el precepto Quórum, es decir, la mayoría de los miembros, evitando que un pequeño grupo aproveche la ausencia para adoptar acuerdos.

◇ **Deben incluir un orden del día.** Ningún punto no incluido en él puede ser tratado. Es fijado por el Presidente de acuerdo con la Junta de Portavoces. El Pleno puede modificar el orden del día, si lo solicitan el Presidente, dos grupos parlamentarios o 1/5 de sus miembros y lo aprueba la mayoría. El gobierno puede exigir que un asunto se incluya con carácter prioritario. Tales sesiones son los miércoles en el Congreso y martes en el Senado.

· **Publicidad:** Las sesiones se celebran de martes a viernes en el Congreso y de martes a jueves en el Senado, y son en principio, públicas. En los salones del Pleno hay tribunas abiertas al público y al acceso a los medios de comunicación. Además, la publicidad se realiza a través de los Boletines oficiales y los Diarios de Sesiones. Las sesiones pueden ser públicas, siempre que lo decida la mayoría absoluta de la cámara o lo prevean los reglamentos. Y tampoco serán públicos los plenos referentes a asuntos internos, ni las sesiones de las Comisiones, aunque los medios acceden y se reproducen en los Diarios.

· **Ordenación de los debates:** Los turnos de los debates se entienden asignados a los grupos parlamentarios y éstos designan a su portavoz por cada debate. Se puede intervenir para fijar posiciones, para replicar por alusiones o por una cuestión de orden. El gobierno puede intervenir en cualquier momento del debate. Los Reglamentos disciplinan el orden y duración de la intervención, salvo que se rija por reglas específicas. Se realizan en dos turnos, uno a favor y otro en contra, cada uno dura un máximo de 10 minutos. Si el debate es de la totalidad el tiempo será de 15 minutos. Luego los demás grupos fijan sus posiciones en 10 minutos. La Presidencia siempre puede poner fin a una discusión por entenderla ya debatida. Con esto se pretende evitar el obstruccionismo o filibusterismo.

· **Votos:** Los votos requeridos para que las cámaras adopten acuerdos varían. La votación se lleva a cabo, generalmente, mediante el procedimiento ordinario, que puede ser electrónico, levantándose en el sentido de su voto, por asentimiento, pública por llamamiento o secreta. La forma cobra importancia en los supuestos que resulta de interés público conocer la posición del parlamentario, como por ejemplo, en la investidura del Presidente, en el procedimiento legislativo o las mociones o cuestión de confianza, donde debe ser pública por llamamiento. Los acuerdos son:

◇ **Mayoría simple de los presentes.** Más votos a favor que en contra.

◇ **Mayoría absoluta:** El voto de la mitad más uno. Por ejemplo, para investir al Presidente del Gobierno en la primera votación.

◇ **Mayoría 3/5** para elegir a los magistrados del TC.

• **El Estatuto de los parlamentarios:**

◆ **Mandato parlamentario:**

◇ **Incompatibilidad y el juramento:** La adquisición de parlamentario está sujeta a algunos requisitos:

· **Incompatibilidad:** La incompatibilidad asegura que el parlamentario no se verá interferido en el desarrollo de sus cometidos parlamentario por el ejercicio de otra función. La consecuencia es que deberá elegir entre el cargo que desempeña o el escaño parlamentario. El juicio sobre la concurrencia o no de incompatibilidad es realizado por el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Comisión competente.

· **Inelegibilidad:** Se proyecta sobre el proceso electoral, y la incompatibilidad surge una vez acabado este. Todos los que son inelegibles son incompatibles. Además, los reglamentos prevén, para la plena adquisición de la condición de parlamentario, la obligación de prestar promesa o juramento de aceptar la constitución. El incumplimiento de este requisito no priva de la condición de parlamentario, sino sólo del ejercicio de las funciones propias de tal condición y con ellos, de los derechos y prerrogativas, es decir, en este caso su puesto no es cubierto por otro.

◇ **Pérdida de la condición de parlamentario:** Las causas son:

· **Finalización del mandato:** 4 años después de la elección o el día de la disolución de la Cámara. Salvo los miembros de la Diputación permanente, que ejercen hasta que se constituye la Cámara electa.

· **Suspensión:** Es la pérdida temporal procede, por razones disciplinarias, cuando el parlamentario contravenga reiteradamente las previsiones reglamentarias, y debe ser acordado por el Pleno de la Cámara.

· **Suspensión:** Cuando el parlamentario hubiese sido objeto de Auto de procesamiento y se encuentre en situación de prisión preventiva, así como

cuando sea condenado, por sentencia firme, a la pena de inhabilitación para ejercer el cargo público.

- **Pérdida definitiva.** Por motivos, personales del parlamentario, fallecimiento, incapacitación declarada en resolución judicial o por decisión judicial firme que anule su elección o proclamación.

♦ **Prerrogativas individuales de los parlamentarios.** El ordenamiento dota a los parlamentarios de una serie de derechos y prerrogativas, encaminados a hacer posible que cuente con todos los medios necesarios para desarrollar su función, evitando influencias o presiones. Existen dos medios:

◇ **Medios de carácter jurídico:** Los medios de carácter jurídico se conocen como prerrogativas, y su objetivo es garantizar la independencia, y libertad del Parlamento. No son privilegios personales, sino garantías funcionales que protegen las funciones de las Cámaras. No son derechos de los que los parlamentarios puedan disponer libremente. Son irrenunciables. Entran en vigor en el momento de la proclamación de electos y cesan con la extinción del mandato parlamentario. Existen tres prerrogativas:

- **Inviolabilidad:** Asegurar que sus intervenciones parlamentarias y sus votos en la Cámara no puedan acarrearle consecuencias negativas o sanciones jurídicas. Su ámbito de protección se reduce a las actuaciones realizadas en el ejercicio de la función parlamentaria, cubre las opiniones expresadas en actos no parlamentarios, pero no ampara las opiniones emitidas en actos no parlamentarios. Es una garantía absoluta, se proyecta sobre cualquier ámbito y procedimiento sancionador. Sus efectos son indefinidos.

- **Inmunidad:** Su objetivo es proteger al parlamentario frente a cualquier atentado contra su libertad que pudiera tener motivaciones políticas. Le protege frente a la detención o cualquier otra forma de privación de libertad y frente a la iniciación de procedimientos penales contra él, garantizando así que tales procedimientos no tengan como móvil la persecución política. Tampoco es absoluta dentro del ámbito penal, los parlamentarios pueden ser detenidos en caso de flagrante delito y puede ser procesados si lo autoriza la Cámara. En definitiva, cualquier procedimiento penal contra un parlamentario necesita el suplicatorio, que es un acto de naturaleza política y la Cámara debe limitarse a valorar la concurrencia de persecución política.

- **Fuero Especial:** Establece al T. S como único órgano competente para conocer las causas penales que sigan contra parlamentarios, en la sala de lo penal del T. S.

◇ **Medios materiales:** Se les otorga una asignación económica, que es la traducción económica de la moderna concepción del mandato parlamentario como el ejercicio de una función pública que exige una intensa dedicación. Esa retribución, va acompañada de la cotización a la Seguridad Social. Estas percepciones son irrenunciables e irretenibles.

Lección5: Las Cortes Generales III

- **Las funciones de las Cortes Generales: características y clasificación.**

- ◆ **Características:** El artículo 66 CE afirma que Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa, aprueban los Presupuestos, controlan la acción de Gobierno y tienen las demás competencias que le atribuye la CE. La CE distingue entre funciones o potestades parlamentarias, que no pueden dejar de ser reguladas por la CE y competencias parlamentarias, que no pertenecen a la esencia de la institución, pero el constituyente, ha considerado oportuno atribuírselas.

- ◆ **Clasificación:**

- ◇ **Función legislativa:** Responde a la creación del derecho en la sociedad: la voluntad del Estado, la Ley, debe ser la voluntad popular de la sociedad.
- ◇ **Función presupuestaria:** Responde a la exigencia de consentimiento de la sociedad en la determinación de la vida económica del Estado.
- ◇ **Función de control gubernamental:** Responde a la exigencia de vigilancia de la propia sociedad sobre la forma en que el Gobierno ejecuta las decisiones legislativas y hace uso de los recursos presupuestarios.

- **La función legislativa.** La facultad de promover la elaboración de una ley por parte de las Cámaras abre paso al ejercicio de la función legislativa. La función legislativa, en sentido estricto, excluyendo la iniciativa (fase preliminar), se entiende como la capacidad de elaborar y aprobar una ley. El artículo 87CE atribuye la iniciativa legislativa de forma plena y directa tan sólo al Gobierno, al Congreso de los Diputados y al Senado.

- ◆ **Sujetos:**

- ◇ **Gobierno:** Encargado de la política e impulsor del programa legislativo parlamentario. De él parten la mayoría de las leyes. Sus textos deben ser aprobados en Consejo de Ministros y se denominan proyectos de ley. De acuerdo con el artículo 89.1 CE disfrutan de prioridad en la tramitación sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87. Los proyectos son enviados al Congreso, que inicia la elaboración de las leyes, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (88CE). El procedimiento legislativo se pone en marcha de forma preceptiva, la cámara no puede rechazar su tramitación (con otras iniciativas sí). Sin embargo, los grupos parlamentarios pueden presentar enmiendas a la totalidad, son las que venden sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulan la devolución de aquél al Gobierno, o la que propongan un texto completo alternativo al proyecto y ya forman parte de la tramitación e integran el procedimiento legislativo, prueba es que pueden suponer el rechazo del proyecto y la continuación sobre otro texto alternativo.
- ◇ **Cámaras Parlamentarias:** Sus textos reciben el nombre de proposiciones de ley. La iniciativa pertenece a las Cámaras y no a sus miembros a título individual, ni a los grupos parlamentarios. La Cámara debe pronunciarse sobre las proposiciones mediante la "toma en consideración". Solamente cuando la Cámara aprueba tomar en consideración una proposición se considera ejercida la iniciativa y se discute el texto. El RC expone que deben ser presentadas por 15 Diputados o un grupo parlamentario y deben ir acompañadas de antecedentes y exposición de motivos. La existencia del trámite de toma en consideración por la Cámara hace que no se admita la presentación de enmiendas a la totalidad. Si son posibles si la toma en consideración

ha sido efectuada por el Senado. Previo al trámite de toma en consideración, el RC permite que el Gobierno manifieste su opinión. Tiene 30 días desde la publicación de la proposición. Podrá manifestar su oposición cuando la proposición modifique una delegación legislativa en vigor y cuando suponga aumento o disminución de los ingresos. Si es presentada en el Senado por 25 senadores o un grupo, decidirá esta cámara sobre la toma en consideración, enviada luego al Congreso donde comienza su tramitación. Debe ir acompañada de una exposición justificativa y de una memoria en la que se evalúe su coste económico.

◊ **Iniciativa popular:** El artículo 87.3CE expone que debe ejercerse por no menos de 500.000 ciudadanos y las materias de las que están excluidas. La iniciativa debe ser impulsada por una comisión promotora, que presentará a la Mesa del Congreso un texto articulado, que será objeto de admisibilidad. El examen será sobre el cumplimiento de los requisitos formales y su carácter sustantivo. No puede versar sobre las materias excluidas: materias propias de LO, las tributarias, las de carácter internacional y la relativa a la prerrogativa de gracia. La ley añade otras materias como los proyectos de planificación económica ni los Presupuestos Generales del Estado (Reservado al Gobierno). Además puede ser rechazada si se encuentra en tramitación un proyecto o proposición de ley sobre el mismo objeto, si es reproducción de otra iniciativa popular de contenido análogo presentada en la misma legislatura, o si existe una proposición no de ley aprobada por una cámara que verse sobre la misma materia.

◊ **Comunidades Autónomas:** La CE prevé que las Asambleas de las CCAA puedan solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley, no es vinculante; o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, que defenderá en la Cámara mediante una delegación de hasta tres miembros. En este caso la propuesta autonómica es sometida a la toma en consideración. El verdadero privilegio es la posibilidad de defender directamente ante el Congreso la toma en consideración del texto de la proposición aprobado por la Asamblea.

◆ **Procedimientos legislativo:**

◊ **Ordinario:** El artículo 89.1CE remite que los reglamentos regularán "las proposiciones de ley", esto es una plasmación de la autonomía reglamentaria que la CE reconoce a las Cámaras. Las fases del procedimiento legislativo ordinario son:

· **Discusión en el Congreso de los Diputados: Se distinguen varias fases:**

◊ **Enmiendas a la totalidad:** El proyecto o proposición puede verse totalmente rechazado o sustituido por otro. Se produce así la devolución del texto a los órganos promotores de la iniciativa, o también, en el caso de los proyectos del Gobierno, la posible adopción de un texto completo alternativo. Tales enmiendas sólo pueden ser presentadas por los grupos parlamentarios y son debatidas en Pleno. No caben enmiendas a la totalidad respecto de las proposiciones de ley en el Congreso, ni sobre las procedentes de la iniciativa popular. Tomadas en consideración ambos tipos de proposición pasan a la fase de discusión en comisión.

◊ **Fase de comisión:** Se produce el examen y votación en las comisiones correspondientes, según la materia. Se debaten las enmiendas al texto, en el plazo determinado por el reglamento, por los diputados y grupos parlamentarios. Para sistematizar el debate, la comisión designa una ponencia, encargada de elaborar un informe sobre el texto y las enmiendas al mismo. Como consecuencia de la discusión, la comisión elabora un dictamen que pasa a ser discutido en el Pleno.

◊ **Fase de Pleno:** El dictamen es sometido a discusión y votación en el Pleno. Pueden mantenerse enmiendas que no hayan sido aceptadas por la comisión. En ese caso, el Pleno deberá pronunciarse por el texto propuesto por la comisión, por el texto alternativo mantenido por la enmienda, o por un texto de transición.

· **Discusión en el Senado:** Aprobado por el Congreso, su Presidente lo remite al Senado. Dispone de dos meses (veinte en los declarados urgentes) para oponer su veto o proponer enmiendas. Primero tiene lugar una lectura en la comisión (de la que se prescinde si no se han presentado enmiendas) y luego otra en el Pleno. En la definitiva lectura del pleno, el veto necesita mayoría absoluta. Si el Senado no veta ni modifica el texto, queda preparado para su sometimiento a la sanción real.

· **Diferencias de opinión entre Congreso y Senado:** Si el Senado no está conforme tiene dos posibilidades:

◊ **Interposición de veto:** Necesita mayoría absoluta en la votación del Pleno, el texto vuelve al Congreso. El Congreso puede superar el veto del Senado y aprobar el proyecto mediante mayoría absoluta o dejar transcurrir dos meses y ratificar por mayoría simple el texto inicial que remitió el Senado; en ambos casos el texto es idéntico al que se aprobó por el Congreso.

◊ **Aprobación de enmiendas:** Si el Senado se ha limitado a formular enmiendas, el Congreso las aceptará o rechazará por mayoría simple.

· **Sanción, promulgación y publicación de las leyes:**

◊ **Sanción: Función del rey:** La CE contempla la figura de la sanción real como una función del monarca, como deber constitucional del rey de sancionar las leyes aprobadas por las CCGG en un plazo de 15 días. Es un requisito formal y obligado equivalente a la promulgación.

◊ **Promulgación:** Es un acto de comprobación y proclamación de que la ley cumple con todos los requisitos constitucionalmente exigidos. Según el artículo 91 CE tras la obligada sanción el Rey debe proceder a la promulgación, a la vez que ordena su inmediata publicación. Ambas potestades permiten al rey un mínimo control formal y externo de las leyes. Podrá negarse a sancionar y promulgar las leyes a las que les faltasen elementos esenciales solo cuentan con 20 días naturales, en lugar de dos meses, para enmendarlo o vetarlo.

◊ **Publicación:** El Rey ejerce simultáneamente sus facultades de sanción y promulgación de las leyes, y ordena su publicación. La inserción del texto en el BOE determina el cumplimiento del principio constitucional de la publicidad de las normas. La entrada en vigor se inicia en la fecha establecida en la propia norma por el legislador, quien puede prever una *vacatio legis*, esto es, un periodo en que la norma publicada no entre en vigor. En defecto de previsión, entran en vigor tras una *vacatio legis* de 20 días con carácter general (Art. 2.1CC).

◊ **Especiales:**

- **Lectura única en el Pleno:** Previsión reglamentaria. No está expresada en la CE. Está destinado a proyectos o proposiciones de ley que por su sencillez aconsejan una sola lectura en el Pleno, sin necesidad de debate y votación en Comisión. La decisión de seguir este procedimiento corresponde al propio Pleno, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces.
- **Tramitación completa en la comisión correspondiente:** Evitando el paso por el Pleno. La propia CE contempla esta posibilidad. Constituye una excepción al ejercicio de las CCGG de la potestad legislativa. Al artículo 75.2 CE califica la tramitación íntegra en comisión como una delegación del Pleno en las comisiones legislativas permanentes, revocable en cualquier momento. Quedan excluidos los proyectos o proposiciones que versen sobre reforma constitucional, cuestiones internacionales, LO y presupuestos generales del Estado. En el Senado, la decisión de delegar la tramitación a una comisión corresponde a la Cámara, a propuesta de la Mesa (oída la Junta) un grupo parlamentario o 25 senadores.
- **Procedimiento de urgencia:** Supone un acortamiento de los plazos de diversas fases de la tramitación. En el Congreso la decisión corresponde a la Mesa, a petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de 1/5 de los Diputados y supone la reducción a la mitad de los plazos reglamentarios. Aún así, el Congreso dispone de una gran flexibilidad para la modificación de los plazos. En el Senado, la decisión no siempre corresponde a la Cámara. En el caso de que un proyecto haya sido declarado urgente por el Gobierno o Congreso, el Senado solo concurren 20 días naturales, en lugar de dos meses, para enmendarlo o vetarlo. La decisión del Gobierno sólo procede de los

proyectos stricto sensu, en el caso del Congreso procede de cualquier texto. El propio Senado puede decidir la aplicación de urgencia para la tramitación de cualquier proyecto o proposición de ley por acuerdo de la Mesa, de oficio o a propuesta de un grupo o de 25 Senadores.

- **La función financiera:** Como función financiera se entiende la facultad de las Cortes para determinar la estructura de los ingresos y gastos del Estado. Comprende la potestad tributaria del estado (aprobando las leyes que regulan los impuestos de donde proceden los fondos públicos) y la potestad presupuestaria (mediante la aprobación de Ley de presupuestos que contiene la estimación de los ingresos provenientes de los tributos y los gastos de dichos ingresos).

- ♦ **Potestad tributaria:** La capacidad para imponer tributos que graven los bienes y los ingresos de los ciudadanos. El artículo 133.1 CE atribuye esta capacidad "exclusivamente al Estado (central), mediante Ley". Se reconoce la potestad tributaria de las CCAA y corporaciones locales, pero "de acuerdo con la CE y las leyes", es decir, condicionada por el legislador estatal, ya que deben ajustar el ejercicio de sus competencias financieras a lo que establezca una LO. La CE prohíbe que la potestad reglamentaria se ejercite mediante la Ley de Presupuestos, es una previsión cuya finalidad es favorecer la claridad financiera evitando que las especificidades de la tramitación de los presupuestos afecten a la legislación sobre impuestos. El sistema tributario debe ajustar a los principios materiales del artículo 31 CE, justicia, igualdad y progresividad.

- ♦ **Potestad presupuestaria:** los Presupuestos Generales del Estado constituyen la previsión de ingresos y autorización de gastos anual de los poderes públicos y constituyen una pieza fundamental en el funcionamiento del Estado. La CE prevé un procedimiento de elaboración específico y un contenido material determinado. Reserva al Gobierno en exclusiva la iniciativa presupuestaria, al atribuirle la elaboración de los presupuestos. Está asociada a su función de dirección política. La CE impone al Gobierno un plazo estricto para su presentación, debe efectuarse ante el Congreso "al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior" (134 CE). La CE prevé que si la Ley de Presupuestos no está en vigor el 1 de enero, se consideran automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. La CE atribuye a las Cortes el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos.

- **La función de control (remisión):**

- **La función de orientación política.**

Lección 6: El Gobierno y la Administración I.

- **Posición constitucional del Gobierno:** La CE, en su título IV, "del Gobierno y de la Administración", regula la estructura y funciones del Gobierno como órgano constitucional diferenciado y con entidad propia. La CE refleja la realidad política y jurídica del momento de su elaboración, al delimitar claramente la figura y funciones del rey, por un lado, y del gobierno por otro, como órganos constitucionales. El Rey no forma parte del gobierno, tampoco es titular de la función ejecutiva, atribuida al gobierno por el artículo 97. El Gobierno y el Rey se configuran como órganos constitucionales distintos, sin perjuicio de sus relaciones de colaboración.
- **Composición del Gobierno:** La CE se refiere a la composición del gobierno de forma muy esquemática en el artículo: El gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. Se prevé la presencia necesaria de Presidente y Ministros, y posible de Vicepresidentes y demás miembros. Se hace así necesaria la

intervención de otras normas que dispongan el número y denominación de los ministerios, la presencia de Vicepresidentes, y de los demás miembros.

- ♦ **En cuanto a los ministerios y vicepresidentes** la CE posee una amplia flexibilidad. No establece *numerus clausus* y además permite que el número de departamentos ministeriales y vicepresidentes sea fijado por normas de rango reglamentario. La reserva de ley del artículo 98.1 CE se refiere a la determinación de otros miembros del gobierno y no al número y determinación de departamentos ministeriales. El artículo 103.2 CE establece que "los órganos de la administración del estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley", pero no dispone que sean creados o regidos por la ley, lo que implicaría una reserva absoluta de ley, sino de acuerdo con la ley, sino de acuerdo con la ley. Esto recibe el nombre de reserva relativa de ley, que permite compartir la regularización de una materia entre la ley (norma con fuerza y valor de ley) y el reglamento. La norma legal podrá limitarse a establecer prescripciones básicas de manera que la normativa reglamentaria, respetando esas prescripciones, según las necesidades, cuantos y cuales han de ser los departamentos ministeriales.
- ♦ **Este sistema ha sido adoptado en la práctica a partir de 1985** y autoriza al Presidente del Gobierno, mediante Real Decreto, a determinar el número, la denominación y el ámbito de competencias respectivas de los ministerios y las secretarías de estado, lo que permite adaptar en breve plazo la composición del Gobierno a las necesidades del momento. La flexibilidad no será aplicable a la creación de categorías de miembros distintos de Presidente, vicepresidente o ministros, ya que la CE exige que sean establecidas por ley. Sólo la ley puede crear nuevas categorías de miembros del Gobierno.
- **Proceso de formación del Gobierno:** Los procedimientos de formación y cese de gobierno giran en torno a la figura del Presidente, del que dependen el resto de los miembros. La CE prevé dos formas de nombramiento del Presidente: la ordinaria, regulada en el artículo 99CE y una extraordinaria, regulada en el artículo 113CE, mediante moción de censura. En ambos casos, la CE exige la confianza del Congreso al Presidente para formar Gobierno y entrar en funciones. La fórmula ordinaria consta de tres fases:
 - ♦ **La propuesta:** Si se celebran elecciones generales el proceso comienza con la sesión constitutiva del Congreso y la elección del Presidente de la cámara. Si se produce por dimisión, comienza una vez presentada la dimisión del Presidente ante el Rey. La primera fase del procedimiento (99CE) consiste en una serie de consultas del Rey con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria. La propuesta del Rey a partir de las consultas se transmite al Congreso a través de su Presidente. Si el Presidente del Congreso niega su refrendo, la propuesta real no puede tramitarse al parlamento y se bloquea el funcionamiento de las instituciones previstas en la CE.
 - ♦ **Fase de investidura:** Formalizada la propuesta del Rey, corresponde al Congreso pronunciarse sobre ella, afirmando o negando (abstención) sobre el candidato propuesto, sin que sea posible la formulación de alternativas. El candidato deberá exponer su programa político, que no vincula jurídicamente al candidato. La votación sobre la aceptación del candidato debe ser pública. El candidato será aprobado por la mayoría absoluta de votos, aunque existe la posibilidad de aprobarlo en una segunda votación por mayoría simple. Si no se obtiene mayoría simple, se formulan nuevas propuestas, en cuyo caso el Rey decidirá si necesita nuevas consultas o no. Si tampoco tuviesen éxito las sucesivas propuestas en dos meses a partir de la votación de investidura, el Rey disolverá Cámaras y convocará elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

- ◆ **Nombramiento de los miembros del Gobierno:** Una vez realizada con éxito investidura del candidato a la Presidencia el Gobierno corresponde al Rey su nombramiento formal (99.3CE). Se atribuye al Presidente el Congreso el refrendo del nombramiento. El nombramiento del resto de los miembros del Gobierno también está atribuido al Rey (Art. 100 CE), cuyo refrendo corresponde al Presidente del Gobierno, a propuesta del mismo. Los nombramientos del Presidente y demás miembros se llevan a cabo mediante Real Decreto.
- **Estatuto de los miembros del Gobierno:** El artículo 98 CE determina el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.
 - ◆ **Derecho y obligación de guardar secreto** sobre materias cuya divulgación pudiera resultar en perjuicio de la seguridad externa o interna o bienes públicos.
 - ◆ **En lo que se refiere al estatuto administrativo**, los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo; ni actividad profesional o mercantil alguna.
 - ◆ **En el aspecto penal**, los miembros del Gobierno gozan de una protección específica, tanto respecto de sus funciones en el seno del Consejo de Ministros como en cuanto a miembros del mismo individualmente considerados.
 - ◆ **Desde el punto de vista procesal** la CE establece un fuero especial para Presidente y demás miembros. El artículo 102CE prevé que su responsabilidad criminal sólo será exigible ante la sala de lo penal del Tribunal Supremo. Si la acusación fuese por traición, o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de mayoría absoluta del mismo. La prerrogativa real de gracia no es aplicable en los supuestos de responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno. Además, de acuerdo con la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se les dispensa de declarar mediante comparecencia personal, ante los órganos jurisdiccionales, debiendo hacerlo por escrito, o en su domicilio o despacho oficial.
- **Estructura y Funcionamiento del Gobierno:** Las funciones que la CE y las leyes atribuyen al Gobierno deben entenderse atribuidas al Consejo de Ministros, integrado por Presidente, Vicepresidente y Ministros. El Gobierno es un órgano pluripersonal, y por tanto hay que diferenciar entre:
 - ◆ **El gobierno entendido como un órgano colectivo:** Consejo de Ministros. La actuación del Consejo es facilitada por los órganos de apoyo al Consejo:
 - ◇ **Secretarios del Gobierno:** Proporciona la infraestructura administrativa del Consejo y de sus comisiones delegadas, que se integran en el Ministerio de la Presidencia.
 - ◇ **Comisión general de Secretarios de Estado y Subsecretarios:** Preparan las sesiones del Consejo de Ministros, informando sobre las materias a tratar.
 - ◆ **El Gobierno entendido como órganos unipersonales:** Presidente, Vicepresidente, Ministros y demás miembros.
 - ◇ **El Presidente y Vicepresidente:** El Presidente es una figura con características propias y en clara situación de preeminencia y dirección respecto del conjunto gubernamental:

- **Por su origen y designación**, es el único que ostenta una investidura parlamentaria, que exige una confianza inicial expresa del Parlamento. El nombramiento del Presidente corresponde al Rey (Art. 99 CE). El nombramiento de los Ministros deriva de la propuesta en exclusiva del Presidente (Art. 100 CE). El Presidente es el que goza de la confianza parlamentaria, y no el órgano como tal. Los ministros encuentran su legitimación en la confianza del Presidente.
- **La CE encomienda al Presidente** la dirección de la acción del Gobierno y la coordinación de las funciones de sus miembros. Corresponde al Presidente el impulso y organización de la actividad del Consejo de Ministros.
- **La CE encomienda al Presidente** unas funciones específicas configuradas en relación con :
 - ◊ **Consejo:** Propuesta y cese de ministros y petición al Rey para que presida el Consejo.
 - ◊ **CCGG:** Cuestión de confianza, propuesta a disolución.
 - ◊ **TC:** Recurso de inconstitucionalidad y sometimiento a referéndum.
- **A nivel de legislación ordinaria**, Presidente y Ministros difieren en su status, en lo relativo a protocolo y precedencias, como el estatuto de ex Presidentes.

◊ **Órganos de apoyo al Presidente:**

- **Los que constituyen en realidad órganos de apoyo al Consejo. Secretariado de Gobierno.**
- **Unidades de apoyo sin carácter de departamento ministerial**, que se integran la estructura de la Presidencia. Son la Secretaría General de la Presidencia, el Gabinete de la Presidencia del Gobierno, configuradas como organizaciones instrumentales, dependientes del Presidente, encaminadas a hacer posible la actividad de dirección política de este.
- **Vicepresidente:** La práctica ha supuesto la presidencia de al menos uno, e incluso tres. Sus funciones están desarrolladas en la normativa legal y la práctica política. En la práctica, aparte de sustituir al Presidente en su ausencia, se ha centrado en la coordinación gubernamental y la programación de tarea, presidiendo la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- ◊ **Miembros del Gobierno: Los Ministros.** Se definen como jefes de un departamento o sección de la administración. En la práctica todos los Ministros son titulares de sus respectivos departamentos. El nombramiento de los ministros corresponde al Rey, a propuesta del Presidente, será de un decreto presidencial de la Ley de Gobierno. Se produce a propuesta del Presidente, y en otros casos como (Art. 101 CE) la celebración de elecciones generales, la pérdida de confianza parlamentaria y la dimisión o fallecimientos del Presidente, además del cese por dimisión voluntaria. No

pueden ser cesados por las cámaras. Como órgano de apoyo, resulta relevante el Gabinete del ministro, es un órgano político y técnico, integrado por asesores que gozan de la confianza personal del ministro y están regulados vía reglamentaria. Se debe precisar:

- **Los ministros sin cartera:** No son jefes de ningún departamento ministerial, se trata de una técnica para lograr el adecuado equilibrio numérico o para encomendar tareas coyunturales a especialistas en el Consejo.
- **En ocasiones se crean ministerios con características peculiares** que los diferencian de las áreas tradicionales de la Administración: la Oficina del Portavoz de Gobierno o del Ministerio de relaciones con las Cortes.
- **Los Ministerios ostentan dos posiciones.** Jefe de departamento como posición administrativa, miembro de Gobierno como posición política. Actúa como puente entre la política y la administración.

◊ **Funcionamiento del Gobierno: Colegialidad y presidencialismo:** El Gobierno se define en la CE como un órgano pluripersonal que debe adoptar sus decisiones por acuerdo de sus miembros y no por resolución o voluntad de uno sólo. El Presidente se encuentra en una posición preeminente debido a las tareas que la CE le encomienda. La investidura recae sobre el Presidente, y es éste quien tiene la competencia para nombrar y cesar libremente los miembros del Gobierno, estableciendo así una relación jerárquica entre Presidente y Ministros, ya que la CE reserva a éstos un área propia de gestión. La estructura jerárquica del departamento ministerial termina en los ministros de forma que la dirección política del Presidente se lleva a través de ellos.

Lección 7: El Gobierno y la Administración II.

• **Las funciones del Gobierno:** La CE encomienda al Gobierno una multiplicidad de tareas y funciones sobre materias muy distintas. Estas tareas aparecen recogidas en el Art. 97 CE, y se condensan en tres apartados: **1)** Dirección de la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado; **2)** Ejercicio de la función ejecutiva y **3)** Potestad reglamentaria. Aparte de la mera ejecución de leyes, corresponde al Gobierno una tarea directiva de la política, fijando los objetivos y metas de la acción coordinada de los poderes públicos y proponiendo medios y métodos para conseguirlos. Le corresponde también orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración, tanto en la acción interna como de cara al exterior. Le corresponde dictar normas generales (reglamentos). El cumplimiento de las tareas materiales del Gobierno supone, en muchos casos, el ejercicio simultáneo de actividades directivas, ejecutivas y normativo-reglamentarias.

◆ **Función directiva:** Las características generales de la función directiva. La CE prevé que un órgano constitucional, el Gobierno, a parte de sus funciones específicas, posea una función directiva. El Art. 97 CE le confiere la dirección de *la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la Defensa del Estado*. Dirección equivale a orientación e impulso. Consiste en fijar unas metas e impulsar al resto de los órganos para que provean las formas y medios para alcanzar esos objetivos. Como consecuencia, el papel del Gobierno presenta dos dimensiones: ejecutor de las decisiones de otros (función ejecutiva), y director ejerciendo una función creadora e impulsora, aunque los demás poderes también participan.

◊ **La dirección de política interior.** La función directiva no se trata de una primacía del poder ejecutivo, se trata de que el Gobierno disponga de una capacidad de la-

iniciativa frente a los restantes poderes del Estado, orientando y condicionando.

· **En relación con el poder legislativo:**

- ◇ **Disolución de las Cámaras** (115 CE) y la convocatoria de elecciones.
- ◇ **Iniciativa legislativa** (87.1 CE), elaboración de proyectos de ley.
- ◇ **Tramitación preferente en las Cámaras.** Esta potestad es compartida con otros sujetos como las CCAA. A su vez pueden dictar decretos-leyes en situaciones de urgencia y necesidad (86 CE), sometida a revisión por el Congreso.
- ◇ **El Art. 134 CE** encomienda al Gobierno la elaboración de Presupuestos generales del Estado, reservando a las Cortes su examen, enmienda y aprobación.

· **En relación con otros poderes y órganos:**

- ◇ **Electorado:** mediante referéndum consultivo (92 CE) sobre decisiones políticas de especial trascendencia. Se configura como la posibilidad de que el Presidente de Gobierno (sin que se exija deliberación en el Consejo) recabe un pronunciamiento de los ciudadanos sobre una decisión política. El presidente enviará al Congreso la solicitud, que deberá ser aprobada por mayoría. Corresponde al Rey mediante Real Decreto su convocatoria, acordado en el Consejo y con refrendo del Presidente. Es consultivo.
- ◇ **Órganos jurisdiccionales:** nombra a dos miembros del TC (159 CE), así como la legitimación para iniciar procesos constitucionales. Además, la propuesta para el nombramiento del Fiscal General (124.2 CE).
- ◇ **CCAA:** potestad de adoptar las medidas necesarias para obligar a una CCAA al cumplimiento forzoso de sus obligaciones para la protección del interés general (155CE). Debe contar con la conformidad del Senado.
- ◇ Iniciativa para la declaración de situaciones excepcionales (**alarma, excepción y sitio**).

· **La dirección de política interior** se llevará a cabo mediante la actuación de las diversas instancias del poder ejecutivo, en un régimen parlamentario, mediante la relación con la mayoría o grupos parlamentarios. Además es

perfectamente posible que otros órganos en el ejercicio de sus funciones incidan decisivamente en la orientación política.

◊ **La dirección de política exterior:** El artículo 97 CE dispone que el Gobierno dirige la política exterior. Por un lado cabe distinguir una actuación puramente política: participación en operaciones multinacionales, intervención en organismos internacionales. Por otro lado tiene una dimensión administrativa: administración exterior, tutela de los españoles en el extranjero y representación diplomática. También posee una dimensión normativa, representa la conclusión de Tratados con fuerza normativa interna, y por último aparece relacionada con la defensa del Estado. Esto no impide que otros órganos participen, pero se trata de una participación condicionada a la iniciativa e impulso gubernamental. Los Tratados poseen dos perspectivas:-

- **Reserva de iniciativa gubernamental:** las Cortes Generales deberán autorizar la celebración de determinados tratados (93 CE) o la presentación del consentimiento del Estado en otros (94 CE). La actuación parlamentaria se produce en la aprobación del texto o contenido del acuerdo. Quedan fuera de las fases de iniciativa, negociación y conclusión.

- **Restricciones a la intervención parlamentaria:** dentro de las relaciones exteriores, el Gobierno dispone de un ámbito exclusivo. La autorización de las Cortes no es exigible en todo tipo de Tratados, aquellos en que se cedan competencias constitucionales, los que impliquen una reforma constitucional y la lista del art. 94, en los demás supuestos el Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes Tratados o Convenios. Por lo tanto, en los supuestos del Art. 94.2, el Parlamento se limita a ser informado

◊ **La dirección de la defensa del Estado:** Está reservada en exclusiva a la competencia estatal. Aparece relacionada a la Administración militar, que constituye un instrumento para la política de defensa, y a la política exterior. Esta función supone la colaboración con otros órganos del Estado.

- **Corona:** el Art. 62.h confiere al Rey *el mando supremo de las fuerzas armadas*, interpretado a la necesidad de refrendo y de la necesidad gubernamental de la defensa, de la administración militar y de la política exterior, traducido en una función simbólica y moderadora.

- **Poder legislativo:** las funciones propias del legislativo inciden notablemente en diversos aspectos en la política de defensa. *las Cortes Generales debatirán las líneas generales de la política de defensa y de los programas de armamentos con las correspondientes inversiones a corto, medio y largo plazo.*

La dimensión exterior de la defensa afecta a dos Ministerios: Defensa y Asuntos Exteriores, aunque el Ministerio de defensa aparece como sujeto preferente, pero necesita la ayuda del Ministerio de Asuntos externos. Se manifiesta de- dos formas:

- **Reforzamiento del papel directivo y coordinador del Presidente de Gobierno.** Las decisiones en materia de defensa quedan en manos del Presidente. El Art. 98.2 CE afirma que *el Presidente dirige la acción del*

Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo. Así, la dirección de la defensa pasa de ser competencia del Gobierno, a ser competencia del Presidente, Por lo tanto, la Junta de defensa nacional y la Junta Jefes de Estado mayor se configuran como asesores del Presidente.

· **Los mandatos específicos de colaboración interministerial:** *Los Ministros de los restantes departamentos son responsables de la ejecución de la política de defensa en la parte que les afecte, y cuya coordinación inmediata corresponde al Ministerio de defensa (Art. 13 LODNOM). Además, se prevén dos formas de colaboración y coordinación interministerial: en lo referido a las funciones- de relieve internacional del Ministerio, se ejercerán en coordinación con el Ministerio de asuntos exteriores y sin perjuicio del principio de unidad de acción exterior del Estado; en la defensa de un conflicto bélico que afecte a la población civil, el gobierno adoptará las medidas oportunas asegurando en todo caso la colaboración entre las autoridades civiles y militares.*

◇ **La dirección de la Administración Civil y Militar:** Resulta imposible imaginar una actividad gubernamental en la que no intervengan instancias administrativas que le proporcionan la información necesaria para diseñar objetivos y prever medios; el apoyo técnico para elaborar proyectos de actuación; y el instrumento material y humano para llevarlos a cabo. La CE diferencia entre Gobierno y Administración. Los órganos superiores de la Administración serán los Ministros y los Secretarios de Estado. El Gobierno dirige la Administración administrativa, y el Ministro es el lazo de unión o conexión entre ambos.. Para asegurar la dirección de la administración existe un escalón político que transmite las directrices gubernamentales y vela por su cumplimiento. El primer nivel lo constituyen los Ministros.

◆ **Función ejecutiva y la potestad reglamentaria.**

◇ **La función ejecutiva** aparece como contenido tradicional de la acción gubernamental. El contenido de la función ejecutiva podrá ser tan amplio y diverso como las disposiciones legales prevean.. En cualquier caso, la función ejecutiva se encuentra subordinada a los mandatos de la ley. En cuanto al sujeto de la función ejecutiva, las leyes se refieren al Gobierno o al Consejo de Ministros. No obstante, las tareas ejecutivas se suelen encomendar por las normas legales a los departamentos ministeriales o genéricamente a la administración. Al Consejo le corresponde garantizar el cumplimiento de los mandatos legales por las instancias administrativas, debe llevar a cabo una continua actuación de vigilancia y estímulo. Así, la función ejecutiva aparece estrechamente relacionada con otras funciones de Gobierno: la función reglamentaria (se configura en muchas ocasiones como requisito necesario para la ejecución de los mandatos legales) y la dirección de la Administración. Además, la organización territorial hace que hablemos de más de un poder ejecutivo, habrá funciones ejecutivas propias de las CCAA y propias del Estado, además de las entidades locales.

◇ **El Art. 97 CE le confiere al Gobierno la potestad reglamentaria.** Se caracteriza porque se atribuye al Gobierno en general y no sometido a circunstancias especiales, no delegaciones expresas. Se trata de una potestad limitada: no puede oponerse a mandatos legales ni incidir en el ámbito de la reserva de ley. A parte del Consejo, también pueden ejercer la potestad reglamentaria los Ministros, a quienes le corresponde en las materias propias de su departamento y el Presidente y

Vicepresidente. Para que produzca efecto debe ser publicado en el BOE. Los reglamentos pueden ser de dos tipos:

- **Ejecución: secundem legem:** proceden a desarrollar reglamentariamente una ley, en lo que sea necesario para la efectiva vigencia de sus preceptos. Su competencia relativa le corresponde al Consejo de Ministros.
- **Independientes: praeter legem:** deberán efectuarse siempre de acuerdo con la CE y las leyes, pero no son meros reglamentos de ejecución de éstos.

• **El cese de Gobierno; el Gobierno en funciones:**

- ♦ **Cese del Gobierno:** La necesidad de evitar vacíos de poder y garantizar el funcionamiento de la administración y otros órganos justifican que la CE en el Art.101.2 especifique que, tras el cese de Gobierno, éste continúe en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Nace así el Gobierno en funciones sin necesidad de investidura o autorización alguna. La CE mantiene en funciones, y hasta la toma de posesión de nuevo Gobierno, al Gobierno cesante. El Art. 101 enumera los supuestos de cese de Gobierno:

- ◊ **Tras la celebración de elecciones generales.** Se perfecciona con la proclamación de los resultados, momento en que se produce el cese.

- ◊ En los casos de **pérdida de la confianza parlamentaria** previstos en la CE. Se exterioriza en la correspondiente resolución parlamentaria, por la aprobación de moción de censura o por la derrota de una cuestión de confianza, la disolución es consecuencia de esta resolución.

- ◊ **Fallecimiento de su presidente**, produciéndose inmediatamente el cese.

- ◊ **Dimisión.** Distinto es el caso de dimisión por otras razones que la pérdida de confianza parlamentaria. Es un acto de voluntad del Presidente que debe ser aceptado por el Rey, y según la CE es quien pone fin a las funciones del Presidente. A falta de otra confirmación, el inicio de las consultas previstas en el Art. 99 implica la aceptación de la dimisión y el correlativo cese de Gobierno.

- ♦ **Gobierno en funciones:** En los casos de fallecimiento, celebración de elecciones generales y pérdida de la confianza parlamentaria el cese se hace depender de hechos constatables y no se exige una formalización externa. Los Decretos de cese se han emitido una vez que el Presidente y Ministros del nuevo Gobierno han tomado posesión, y no cuando se finalizó el correspondiente proceso electoral. Por ello, el Gobierno en funciones se define como Gobierno desprovisto de la confianza parlamentaria y justificada por razones de necesidad, que exigen la permanencia de un órgano de dirección política. Las facultades del Gobierno en funciones. La naturaleza del Gobierno en funciones y la falta de confianza parlamentaria plantean el problema de la reducción de las potestades gubernamentales y la alteración de las relaciones de Gobierno con otros órganos. Se diferencian:

- ◊ **Limitación ex constitutione:** Supuestos en los que la naturaleza del Gobierno en funciones y las consecuencias que la CE atribuye al cese excluyen determinadas actuaciones. Referido a las relaciones con las Cortes Generales. Se excluye:

- **La posibilidad de disolver las Cámaras (115 CE).** No se podrán disolver Cámaras en cuanto se abra, una vez realizadas las elecciones generales o

cuando fracase una cuestión de confianza, el proceso de investidura del presidente, según el Art. 99. En la dimisión voluntaria, su formalización se traduce en la apertura de la fase de consultas previas ala investidura. Tampoco cabe la disolución tras una moción de censura exitosa. Por último, el supuesto de fallecimiento impide el ejercicio de las potestades que a él están reservadas.

- **Plantear ante el Congreso la cuestión de confianza (112 CE).** Por las mismas razones se excluye la cuestión de confianza, ya que el cese va seguido del procedimiento de investidura y la moción de censura por el nombramiento de un nuevo presidente. Y si el Presidente ha fallecido no podrá proponer la cuestión de confianza.

◇ **Supuestos en los que la limitación deriva de mandatos legales, consideraciones prácticas o convenciones de cortesía.** Se abstenga de proponer iniciativas y adoptar medidas que no estén en condiciones de continuar y que puedan suponer obstáculos o condicionamientos a la labor del Gobierno siguiente. El Presidente no podrá:

- **Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo.**
- **Aprobación o presentación de proyectos de ley, prohibida.-**
- **Aprobación de Presupuestos Generales del Estado.**

Las delegaciones legislativas en vigor quedarán en suspenso durante el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales.

- **La Administración pública:** Es el instrumento fundamental a través del cual los poderes del Estado precisan de una serie de medios personales y materiales que les permite desarrollar las funciones que les vienen constitucionalmente encomendadas. Tiene como finalidad gestionar la acción del Estado sometiéndose a un régimen jurídico particular. La CE sienta las bases de este régimen en su Título IV, del Gobierno y la administración. Se deben hacer dos matizaciones:

◇ La configuración del Estado contemporáneo como **Estado social y democrático de Derecho** trae consigo gran complejidad en las funciones y en las formas de actuación que precisa de una Administración pública compleja y desarrollada para llevar a cabo las funciones encomendadas.

◇ La **Administración** es el instrumento fundamental de acción de los poderes públicos, encomienda también el cumplimiento de ciertas acciones públicas a los particulares. Del mismo modo, la Administración puede llevar a cabo, excepcionalmente, funciones de carácter jurídico-privadas. Por último, la complejidad de los objetivos de los poderes públicos hace que el ordenamiento prevea la posibilidad de crear instrumentos especiales en los que pueden mezclarse elementos públicos y elementos privados.

- ◆ **Los tipos de administraciones:** La organización territorial sirve de estructura para la actuación de las diferentes administraciones. La división territorial repercute en la propia organización y funcionamiento de la Administración del Estado. La opción descentralizadora seguida por la CE abre paso a:

◇ **Administración General del Estado:** propia de los poderes centrales.

- ◊ **Administración periférica del Estado:** la organización de la Administración General del Estado en las unidades territoriales provinciales y autonómicas da lugar a esta administración dirigida por los delegados del Gobierno en cada CCAA y por los subdelegados en las provincias. No es una administración autónoma, sino el conjunto de los servicios de la Administración General del Estado que desarrolla su actuación en ámbitos territoriales infraestatales, pero es parte de la Administración General.
- ◊ **Administraciones autonómicas:** para el desarrollo de las competencias que les corresponden.
- ◊ **Administraciones locales:** La CE reconoce la autonomía de entes territoriales para la gestión de sus intereses (137 CE). Así, los entes locales también cuentan con sus propios aparatos administrativos.
- ◊ **Administraciones no territoriales:** En ocasiones, la gestión de determinados intereses generales se lleva a cabo por entes administrativos no territoriales que poseen personalidad jurídica propia y que se encuentran fuera de las organizaciones administrativas territoriales, aunque están vinculadas a ellas.

No obstante, también existen otros dos grupos:

- ◊ **Corporaciones públicas:** tienen una estructura basada en el elemento personal, por ejemplo, los colegios profesionales.
- ◊ **Organismos públicos, de naturaleza institucional:** se crean para el cumplimiento de un determinado fin público de tipo administrativo (organismos autónomos) o empresarial (entes públicos empresariales).
- ◆ **Otras administraciones públicas.** Existen otros entes administrativos ajenos totalmente a la organización territorial del Estado. Hay que destacar:-
 - ◊ **Las administraciones de los órganos constitucionales.** Los órganos constitucionales (en completa independencia y autonomía) han de contar con un aparato administrativo propio que no dependa de otro órgano. Los órganos que se encargan de los poderes del Estado poseen su propia administración. Las Cortes Generales, TC, CGPJ, PJ. Defensor del pueblo o El tribunal de cuentas o la Administración Electoral.
 - ◊ Lo que sucede en el **ámbito estatal** también ocurre en el ámbito autonómico. Así las asambleas legislativas y demás órganos poseen su propia administración.
- ◆ **Los principios constitucionales de la administración.** Los Art. 103–107 CE establecen los principios básicos de organización y funcionamiento de la administración pública, que se pueden clasificar en varios grupos:
 - ◊ **El sometimiento de la administración al ordenamiento jurídico:**
 - **El Art. 103.1 CE** señala que la administración se encuentra sometida a la ley y el Derecho.
 - **El Art. 103.1** matiza que ese sometimiento es pleno, no existen zonas de actuación inmunes.

- **El principio de legalidad** de la acción administrativa supone que ésta exige de un previo apoderamiento o habilitación por parte de la ley.
- **Este sometimiento** implica que su actuación puede ser controlada jurídicamente por jueces y tribunales.

◊ **Administraciones públicas y estructura del Estado.** El Art.149 CE establece que corresponde a los poderes centrales determinar las grandes líneas del régimen jurídico de las distintas administraciones, de los funcionarios y de sus reglas de actuación.

◊ **Organización y estructuras de las Administraciones públicas.** Sus principios están recogidos en el Art. 103 CE. Estos principios se imponen a todas las administraciones públicas. Estos principios son:

- **Principio de jerarquía:** una de las características generales es su organización piramidal jerárquica. La Administración del Estado se encuentra dirigida por el gobierno. A partir de él se abren diferentes ramas que coinciden con los Ministerios, siguiendo con múltiples subdivisiones.
- **Principio de descentralización:** la idea de descentralización adquiere sentido entendida como criterio de acercamiento de la toma de decisiones y de la actuación administrativa al ciudadano mediante técnicas jurídicas de distinta naturaleza, por ejemplo, la creación de administraciones especiales para prestar determinados servicios
- **Principio de desconcentración:** referida a la necesidad de acercar la toma de decisiones y la gestión administrativa a los ciudadanos. Este principio se proyecta sobre una única administración.
- **Principio de coordinación:** el cumplimiento de las funciones que corresponde a la Administración pública exige que existan instrumentos que hagan posible la acción conjunta, racionalizada y eficaz de todos y cada uno de sus elementos.
- **Principio de legalidad orgánica:** la CE supone que los órganos de la administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. Ello significa que los grandes criterios de la organización administrativa deben fijarlos las Cortes, y sus previsiones pueden ser completadas y desarrolladas por normas dictadas por el Gobierno.

◊ **Existen de igual modo principios relativos a la acción administrativa:**

- **Principio de objetividad:** el Art. 103.1 CE señala que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales. Ese mismo Art. hace referencia a la imparcialidad. Se debe señalar:

◊ **La objetividad de la administración** en el Estado democrático supone que ésta debe actuar sometida a las directrices de cualquier gobierno.

◊ **En el Estado de derecho** la administración está sometida al ordenamiento jurídico, lo que representa

una garantía del ciudadano frente a la arbitrariedad, es decir, concreta y gestiona la política de cada gobierno, sometándose a los criterios objetivos fijados por la CE.

- **Principio de eficacia:** se concreta básicamente en un desideratum sobre la forma y el resultado de la acción administrativa. La necesaria eficacia administrativa no puede desligarse de los principios básicos del Estado de derecho, de forma que nunca pueden justificar actuaciones que prescindan de las líneas formales, procesales y materiales marcadas por el ordenamiento jurídico a la administración.
- **Principio de participación del ciudadano:** como manifestación de la configuración democrática del estado, la CE establece reglas que se resumen en la idea de participación del ciudadano en la administración. Por ejemplo, audiencia a los ciudadanos en la elaboración de normas de carácter general que les afecte, el de acceso a los archivos y registros, el de audiencia del interesado en el procedimiento administrativo, que se completan con un deber general de información de la administración a los ciudadanos.
- **Principio de responsabilidad de la administración:** es consecuencia del sometimiento al ordenamiento jurídico. La actuación administrativa puede generar daños en los bienes y derechos de los ciudadanos, lo que obliga a que sean indemnizados por la propia Administración.

◇ **El régimen de los funcionarios públicos:** Los funcionarios se encuentran sometidos a un régimen jurídico particular. El Título IV introduce reglas:

- Condiciones de acceso a la función pública. Sometidos a **principios de mérito y capacidad**.
- Regulación especial del **régimen de sindicación**. Supone la posibilidad de establecer ciertas reglas especiales sobre el ejercicio del derecho de sindicación por los funcionarios.
- Regulación del sistema de **incompatibilidades y garantías** para asegurar su imparcialidad en el ejercicio de las tareas encomendadas.
- Necesidad de que su **régimen jurídico** se establezca mediante la ley, como una manifestación más del principio de legalidad.

◇ **Previsiones sobre determinadas administraciones públicas:**

- El Título VI alude a la existencia de una **Administración de Justicia**, como complemento para el ejercicio de la función jurisdiccional, y hace referencia al Ministerio Fiscal.
- Se presupone la existencia de **Administraciones territoriales** vinculados a los distintos entes de autonomía.
- Previsiones específicas para determinados aparatos, como son las **Fuerzas armadas y las Fuerzas y cuerpos de seguridad**.

- El Art. 107 constitucionaliza un órgano administrativo particular, el **Consejo de Estado**.

♦ **El control de la administración.** La administración pública está sometida a controles de distinta naturaleza, en especial de tipo político y jurídico, ya que es un instrumento para la ejecución de la política de Gobierno y está sometida al ordenamiento jurídico. El control político corresponde a las Cortes, que son quien controla la acción del Gobierno. Los controles jurídicos se clasifican en dos grandes grupos:

◊ **Controles jurisdiccionales.** El Art. 106.1 CE dispone que *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*. El control se lleva a cabo por el orden contencioso-administrativo, formado por órganos especializados dentro del PJ. Todos los actos de las administraciones públicas son susceptibles de ser controlados en su adecuación al ordenamiento jurídico. Esto debe ser matizado:

- **El que sean susceptibles de control** no significa que estén sometidos total y absolutamente a las previsiones de la ley. La administración debe contar con un margen de apreciación y discrecionalidad para ser realmente eficaz, y esa discrecionalidad no es fiscalizable.

- **Existe el debate de si el control** debe extenderse a los actos políticos. Es el caso de los actos que se inscriben en las relaciones entre órganos constitucionales o de las actuaciones de la política exterior y relaciones internacionales. En estos supuestos puede haber elementos reglados que pueden ser controlados judicialmente, pero junto a ellos existen elementos que no son controlables. En todo caso, el Estado social y democrático de derecho tiene que hacer posible que convivan sujeción al ordenamiento jurídico con la libertad de acción que debe contar el Gobierno.

- **Normalmente son los órganos del orden contencioso-administrativo** los encargados del control, pero existen actuaciones concretas que están sujetas a procedimientos específicos y encomendados a otros órdenes, la mayor parte ligados a la protección de derechos fundamentales.

- **El TC también tiene encomendado el control de ciertas actuaciones.** Ese control resulta subsidiario. Sólo se puede acudir al TC agotados los recursos que el ordenamiento otorga. Existen casos en los que ese control no es subsidiario, por ejemplo, en relación con el reparto de competencias entre Estado y CCAA y en el control de constitucionalidad de actos y disposiciones de las CCAA a instancias del Gobierno.

◊ **Controles no jurisdiccionales.** El ordenamiento ha incorporado controles de naturaleza no jurisdiccional buscando una mayor eficacia a la hora de asegurar el sometimiento de las administraciones públicas a la CE y al resto del ordenamiento.

♦ **El Consejo del Estado.** El Art. 107 CE se refiere a él como *supremo órgano consultivo del Gobierno*. Realiza una función de tipo consultivo, consistente en la emisión de dictámenes, de carácter estrictamente jurídico. Como regla general, no son vinculantes, pero poseen gran valor jurídico. La LOCE determina en qué casos debe someterse a su consideración una determinada actuación. Además puede ser considerada cualquier cuestión que el Gobierno o las CCAA estimen convenientes. Además de asesorar al ejecutivo estatal, asesora al ejecutivo

autonómico. Está compuesto por tres tipos de consejeros, presididos por un Presidente:

◊ **Consejeros permanentes:** (inamovibles)

◊ **Consejeros natos:** (cuatro años) son nombrados por el Consejo exigiéndose haber ocupado puesto de especial responsabilidad o prestigio en el Gobierno o en las administraciones públicas.

◊ **Consejeros electivos:** lo son en virtud del cargo que ocupan en determinados órganos de las Administraciones públicas.

◆ **El Tribunal de Cuentas.** La CE le configura como *supremo órgano de control contable del Estado y de todo el sector público*. Designado por las Cortes, cuenta con independencia funcional en el ejercicio de su competencia de control contable en todo el ámbito público. Se compone de 12 consejeros. El presidente es nombrado por el Rey de entre sus miembros por tres años, a propuesta del Tribunal en el Pleno. Cada Cámara designa 6 consejeros, por mayoría de 3/5. El mandato es de 9 años, entre juristas de reconocido prestigio con más de 15 años en el ejercicio profesional. Poseen independencia e inamovilidad y están sometidos al régimen de incompatibilidad. Posee competencia en todo el territorio nacional, lo que no impide la existencia de instituciones análogas en algunas CCAA. Posee jurisdicción propia. Cuenta con una doble naturaleza que se manifiesta en una doble función:

◊ **Función de fiscalización contable.** El Art. 136.2 CE indica que *ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado*.

· **Control del sometimiento** de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

· **Por delegación de las Cortes**, le compete el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, es decir, el cumplimiento de los Presupuestos Generales. El control deberá ejercerlo en un plazo de seis meses desde que dicha cuenta se haya rendido.

· **Hace público su examen mediante informes y memorias**, que se publican en el BOE. Debe presentar anualmente a las Cortes un informe o memoria con toda su labor de fiscalización.

◊ **Jurisdicción propia** relativa al enjuiciamiento contable de las infracciones o responsabilidades detectadas en las cuentas del Estado y del Sector público. Todo aquel que tenga una participación en el manejo de bienes, caudales o efectos públicos debe rendir cuentas. Su alcance es el estrictamente contable y cesa allí donde comienzan las competencias de los tribunales ordinarios. La responsabilidad que puede exigir es exclusivamente contable, es decir, el perjuicio sobre los caudales o efectos públicos que puedan causar quienes los manejan por acción u omisión contraria a la ley.

Lección 8: Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales.

- **El concepto de control parlamentario:** Por exigencias de principio en el Estado constitucional el poder político es un poder limitado esa limitación supone un control. De ahí que haya una extensa red de controles de muy variada especie: jurisdiccionales, políticos y sociales. El control parlamentario es de carácter político cuyo es el Parlamento y cuyo objeto es la acción del Gobierno y cualquier entidad

pública, excepto las incluidas en el poder jurisdiccional, que goza de total Independencia. En sentido general hay 2 significados:

- ♦ **En Sentido estricto:** se ejerce el control sobre órganos y no sobre normas. No se incluyen los actos de las Cámaras que tienen por objeto aprobar o rechazar normas o proyectos de normas, así como tampoco las actividades de información y crítica de las actuaciones políticas que no acabasen en la remoción de sus titulares. Estaría ligado a la responsabilidad política del Gobierno, a la confianza que existe entre Parlamento y Gobierno. Sus instrumentos serían la moción de censura y la votación de confianza. El significado es poco operativo porque:
 - ◊ **Sólo podría hablarse de este control** en forma parlamentaria de Gobierno, pero no de la forma presidencial, donde el Parlamento desempeña una función de fiscalización de la actividad gubernamental y sus relaciones no se basan en el nexo de la confianza política.
 - ◊ **Dada la disciplina de los partidos políticos el control sería inexistente.** Sería el control de Gobierno sobre si mismo, la mayoría sobre la mayoría, y solo podría realizarse ese control por la Cámara que corresponda la exigencia de responsabilidad política (Congreso).
- ♦ **Significado amplio de control parlamentario.** Se entiende toda la actividad de la Cámara destinada a fiscalizar la acción normativa no normativa del Gobierno u otros entes públicos lleve o no a aparejado la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad inmediata. La fuerza del control parlamentario descansa, más que en la sanción directa, en la indirecta, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras. Una de las notas es su carácter no necesariamente directo o inmediato de la sanción.

• **Instrumentos de control Parlamentario:**

- ♦ **Información y control:** El artículo 66.2 CE atribuye a las Cortes el control de la acción de Gobierno. La CE prevé que los parlamentarios puedan recabar a la administración la información y documentación que precisen (109CE y 7RC). Puede limitarse a la solicitud de información, pero normalmente incorpora la emisión de un juicio crítico, positivo o negativo, sobre la actividad gubernamental. La actividad recibida se compara a un criterio de referencia y se traslada a la opinión pública para que pueda juzgar. El artículo 110 CE prescribe que las cámaras pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno, y éstos a su vez, pueden solicitar comparecer ante las cámaras. Consiste en una exposición de la materia de la que se trate para que los parlamentarios formulen las preguntas y observaciones que deseen. Aún recibiendo el nombre de sesiones informativas, son auténticos debates. Otra manifestación del control es la "remisión a las Cámaras" (el debate sobre el Estado de la Nación es el más característico), de comunicaciones, programas, planes o informes, que son luego debatidos en ellas.
- ♦ **Las preguntas:** El artículo 111 CE impone que en el orden del día de cada pleno se reserve un tiempo mínimo para preguntas e interpelaciones. El RC establece dos horas semanales para la evacuación de preguntas e interpelaciones. En la práctica, los plenos ordinarios dedican una tarde entera (martes el Senado y miércoles el Congreso). Se caracterizan porque tienen un objeto concreto y determinado: un hecho, una situación o una información, según el 188.1RC. Pueden ser de tres clases:
 - ◊ **Preguntas escritas:** El gobierno tiene 20 días para contestar, susceptible de ampliación. Si no lo hace la pregunta se transforma en oral en comisión.

◊ **Oral en comisión:** Son contestadas en la Comisión competente e implican un debate.

◊ **Preguntas con respuesta oral en el Pleno:** Ocupan el primer escalón. Se evalúan en el pleno en sesiones correspondientes al control parlamentario y suponen un debate entre el parlamentario y el miembro de gobierno, que contesta. El tiempo disponible es muy corto (como máximo 2 minutos y medio). Sus características (repercusión en el órgano central de la cámara, rápida tramitación y debate con el ejecutivo) y su tramitación hacen de ella el instrumento idóneo para el control. Se pueden presentar con carácter ordinario hasta el lunes anterior al Pleno, para ser debatidas al miércoles siguiente. El Presidente está comprometido a contestar algunas de ellas, que él mismo elige, aunque cualquier miembro puede hacerlo

◆ **Las interpelaciones:** Como las preguntas, son evacuadas oralmente en el Pleno, pero se distinguen en su nivel de concreción. Las interpelaciones versan sobre los motivos o propósitos de la política del ejecutivo en cuestiones de política general (Art. 181.1 RC), aunque el tiempo disponible es mayor (10 minutos), su control más laxo y la viveza del debate menor. Los grupos parlamentarios distintos al interpellante pueden fijar posiciones. Las interpelaciones son el método adecuado para debatir sobre algún aspecto general de la política del Ejecutivo, y son más atemporales. Para la utilización de preguntas e interpelaciones se sigue un sistema de cupos de acuerdo con la entidad numérica de cada grupo parlamentario, ignorando que la función de control se ejerce básicamente por las minorías. Por ello, el grupo mayoritario es el que cuenta con más ocasiones para formular preguntas, es decir, la mayoría parlamentaria goza de más facilidades para debatir al gobierno que apoya.

◆ **Las Comisiones de investigación:** Están previstas en la CE (artículo 76.1). La decisión de constituir la Comisión de Investigación corresponde al Pleno de la Cámara por mayoría. Debe concurrir una propuesta del Gobierno, de la Mesa de la Cámara, de los grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados y la posterior aprobación de tal propuesta por el Pleno. Las comisiones de investigación son de carácter temporal y pueden crearse para cualquier asunto de interés público. Puede requerir que comparezca ante ellas cualquier asunto de interés público. Pueden requerir que comparezca ante ellas cualquier ciudadano y cargo público o funcionario, siendo obligatorio ante ellas cualquier ciudadano y cargo público o funcionario, siendo obligatorio hacerlo e incurriendo en delito de desobediencia grave el que no lo hiciere. Concluyen su tarea con la aprobación y elaboración de unas conclusiones que se plasman en un Dictamen que ha de ser sometido a votación en el Pleno de la Cámara. Si se aprueba, el dictamen se publica en el Boletín Oficial de la Cámara. Las conclusiones no tienen más efectos que los puramente políticos. El artículo 76.1 CE dice que estas conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, no afectarán a las resoluciones judiciales.

• **Exigencia de responsabilidad política:**

◊ **La definición como parlamentaria** de la forma política del Estado reviste la necesidad de que el Gobierno cuente con la confianza parlamentaria, tanto como para constituirse como para mantenerse en sus funciones. Existen dos tipos de confianza: la primera ante el Parlamento y el Jefe de Gobierno y el segundo ante el Jefe de Gobierno y sus Ministros. La CE prevé que procede el cese de Gobierno en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la CE. La ruptura de confianza puede resultar por iniciativa del Gobierno o del Parlamento. La responsabilidad política del Gobierno podría definirse como la posibilidad de que el Parlamento, a iniciativa propia, manifieste la inexistencia de un vínculo de confianza en el Gobierno, lo que debe conducir al cese (Arts. 108, 113 y 114, CE).

◇ **El artículo 108 CE** expresa que el Gobierno es solidariamente responsable de su gestión política. Se refiere a la dimensión política de las actuaciones del Gobierno, independientemente de que esa actuación pueda dar lugar a otro tipo de responsabilidad, civil, penal o administrativa. Tal exigencia de responsabilidad será resultado, no de un juicio de legalidad, sino de un juicio político o de oportunidad. El Congreso podrá exigir la responsabilidad política aunque no se haya producido transgresión alguna del orden jurídico. La exigencia de responsabilidad política deriva de una discrepancia política referida a los medios, fines, objetivos o incluso a la capacidad de los miembros. La responsabilidad política es solidaria, traducida en la obligación de cese de todo el Gobierno. Al Presidente le corresponde libremente el nombramiento y cese de sus Ministros, de modo que el resto de los miembros del Gobierno lo son en virtud de la confianza del Presidente, y no de la confianza parlamentaria. La ruptura del vínculo de confianza sólo procede respecto del Presidente y el cese de éste supone el cese de todo el Gobierno (101. ICE). Los Ministros son responsables directamente de su gestión (98.2CE), pero la responsabilidad política ante el Congreso sólo será exigible solidariamente de todo el Gobierno, por vía de su Presidente.

◇ **La CE diferencia entre procedimientos de control**, por los que se obtienen del Gobierno datos y comparecencias para formar un juicio sobre su actuación y procedimientos de pronunciamientos sobre el vínculo de confianza (moción de censura y cuestión de confianza). El control parlamentario se configura así como una fase previa a la exigencia de responsabilidad. Según la CE el Gobierno sólo puede sufrir la exigencia de responsabilidad política por el Gobierno, ya que éste es quien confiere la confianza parlamentaria, mediante la investidura del Presidente. Únicamente la moción, de las resoluciones adoptadas a la iniciativa parlamentaria, aún siendo desfavorables, supone el cese de Gobierno. La cuestión de confianza planteada por el presidente, si es derrotada, debe conducir a la dimisión de éste (112 y 114CE). Existe otro caso de pérdida o disolución de la confianza prevista en el 102.2CE que establece la acusación por tradición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado contra un miembro del Gobierno en el ejercicio de sus funciones, deberá ser planteada por iniciativa de $\frac{1}{4}$ del Congreso, y con la aprobación de mayoría absoluta del mismo. La acusación por el Congreso al Presidente de Gobierno vendría a exponer una exigencia de responsabilidad política, vinculada a la iniciación de un procedimiento de exigencia de responsabilidad penal ante el Tribunal Supremo (102.1CE).

◆ **Moción de censura:** Es el procedimiento específico de exigencia de responsabilidad política del Gobierno por parte del Congreso. Consiste en que el Parlamento, por propia iniciativa, exprese que el Gobierno no cuenta con la confianza parlamentaria.

◇ **Características:**

- **La adopción de la moción** se atribuye en exclusiva al Congreso.
- **Se configura como una actuación regida por consideraciones de oportunidad.** Su iniciación y aprobación no depende de criterios jurídicos ni actuación previa. Es una voluntad expresa de ruptura del vínculo de confianza adoptada libremente.
- **2 dimensiones.** Retirada de confianza a un Gobierno a favor de otro Presidente.

◊ **Iniciativa y Propuesta:**

- La iniciativa y propuesta de la moción de censura sólo puede llevarse a cabo por, al menos, **la décima parte de los Diputados**.
- Su presentación procederá en cualquier momento dentro de los **periodos ordinarios de sesiones**. No se excluye su presentación dentro de los **estados excepcionales**.
- La moción se dirige contra **todo el Gobierno, solidariamente** responsable.
- **No cabe la moción frente a un Gobierno en funciones**, pues no cabe cesar a un Gobierno ya cesado.
- La moción debe presentarse ante la **Mesa del Congreso** en escrito motivado.
- **Debe incluir un candidato** a la presidencia que haya aceptado la candidatura. No es necesario que sea miembro del Congreso.

◊ **Admisión a trámite de la moción:**

- **Corresponde a la Mesa de Congreso** admitir a trámite la moción, siempre que cumpla los requisitos del artículo 175 RC.
- Después se dará cuenta al **Presidente y a los portavoces de los Grupos parlamentarios**.
- **En los dos días siguientes** se pueden proponer mociones alternativas con los mismos requisitos.
- La admisión a trámite supone que el **Presidente no** podrá proponer al Rey la **disolución de las cámaras** (113.2CE).
- **Se realiza el debate.**
- **La votación será pública y se exige mayoría absoluta.**

◊ **Efectos:**

- **Si la moción de censura resulta aceptada produce:**
 - ◊ **El cese del Gobierno censurado.** El Gobierno deberá presentar su dimisión al Rey.
 - ◊ **La investidura del candidato** se entenderá si cuenta con la confianza de la Cámara.
- **Si la moción de censura no resulta aceptada** supone la permanencia del Gobierno:
 - ◊ **Los diputados autores** no podrán suscribir otra e el mismo periodo de sesiones.

◊ **El gobierno recupera la plenitud de sus facultades**
(Disolución de Cámaras):

◆ **Cuestión de Confianza:**

◊ **Iniciativa y Propuesta:**

- **Corresponde el planteamiento de la cuestión de confianza al Presidente**, previa deliberación del Consejo de Ministros (112CE).
- El juicio parlamentario ha de versar tanto sobre el Presidente como sobre el Gobierno que, con **responsabilidad política solidaria** (108CE).
- La cuestión de confianza implica **pedir al Congreso** que manifieste expresamente que el **vínculo de confianza** establecido en su momento sigue subsistente.
- La CE exige que la cuestión la plantee el Presidente **sobre su programa o sobre una declaración de política general**. Se excluye que sea sobre un texto legislativo.

◊ **Admisión a trámite de la moción:**

- **La Cuestión debe presentar por escrito ante la Mesa del Congreso**, acompañada de la certificación del Consejo de Ministros.
- Corresponde a la Mesa **admitir el escrito a trámite**, que lo hará siempre que cumpla los requisitos formales exigidos.
- A diferencia de la moción de censura, el planteamiento de la cuestión de confianza no disminuye las competencias gubernamentales en cuanto a la **posible disolución de las cámaras**.
- La Presentación de la cuestión debe **transmitirse a la Junta de Portavoces y convocar al Pleno**, que será monográfico, dedicado en exclusiva a la cuestión.
- **La votación será pública por llamamiento**, respondiendo cada diputado con sí, no o abstención. Finalizado el debate el Presidente del Congreso fijará la hora de la votación por un plazo mínimo, de 24 horas. La confianza se entenderá otorgada cuando obtenga el **voto de la mayoría simple**.

◊ **Efectos:**

- **Si la votación es favorable** se entiende que mantiene la confianza.
- **Si es contraria**, el artículo 114CE establece que el Gobierno debe presentar su dimisión al Rey, aplicándose seguidamente el artículo 99CE. El Gobierno pasa a ser, Gobierno en funciones y pierde la capacidad de disolver cortes. No se descansa que se elija de nuevo el mismo Presidente, ni la disolución de las cortes una vez transcurridos dos meses si no han nombrado Presidente alguno.

◆ **Disolución de las Cámaras:** Es el acto por el que se pone fin a una legislatura.

◇ **Supuestos:**

- **La disolución natural:** Hay sectores que incluyen en el concepto de disolución el transcurso del periodo de tiempo para el que fueron elegidos sus miembros y durante el cuál, es vigente el mandato representativo otorgado por los electores. La disolución es decretada por el Rey mediante RD refrendado por el Presidente del Congreso cuando no se alcance la investidura del Presidente de Gobierno
- **Disolución de ambas Cámaras,** cuando el Congreso no haya alcanzado la investidura de un Presidente de Gobierno durante dos meses desde la primera votación de investidura (99.5CE). En este caso se ponen en funcionamiento de manera automática los mecanismos para disolver las Cámaras. La disolución es decretada por el Rey mediante RD refrendado por el Presidente del Presidente de Gobierno.
- **Disolución de ambas Cámaras** por haber sido aprobado por Congreso y Senado el principio de reforma total d la CE, no de revisión parcial al Título Preliminar, al Capitulo II, sección primera del Título I o al Título II (168.1CE). La disolución es decretada por el Rey mediante RD refrendado por el Presidente del Presidente de Gobierno.
- **Disolución por separado de Congreso o Senado o ambas** producida a propuesta discrecional del Presidente de Gobierno, bajo su exclusiva responsabilidad, previa deliberación del Consejo de Ministros (115.1CE). La disolución es decretada por el Rey mediante RD refrendado por el Presidente del Presidente de Gobierno. La disolución anticipada no se permite en trámite de moción de censura o en los estados excepcionales previstos en la CE. Producida la disolución a propuesta del Presidente, no se podrá realizar de nuevo en el transcurso de un año, con la excepción del artículo 99.5CE: La disolución produce como efecto el final de la legislatura y el decaimiento de todos los trabajos en trámites y la finalización del mandato de todos los diputados y senadores.

◇ El decreto de disolución debe contener la **convocatoria de nuevas elecciones** a la Cámara o Cámaras disueltas.

◇ **Efectos:**

- Las CCGG subsisten como órganos y entra en funciones **la Diputación Permanente.**
- Los miembros del Gobierno se mantienen en sus cargos hasta la celebración de las elecciones generales al Congreso, momento en que cesan y el **Gobierno queda en funciones.**
- En el **País Vasco, Cataluña, y Galicia** se puede producir la disolución anticipada por decisión de su Presidente en virtud de las competencias de sus órganos de autogobierno.

- En general, en los estatutos está prevista la **disolución automática** si no se ha elegido Presidente de la CCAA en dos meses.

Lección 9: El poder judicial.

- **Principios constitucionales de organización y funcionamiento del Poder Judicial:** Los principios que forman el poder judicial se agrupan en **jurídico-políticos** (democracia, sometimiento a la CE y a la ley, independencia, responsabilidad y unidad jurisdiccional) y **procesales** (gratuidad, publicidad y oralidad).

♦ **Principios jurídico-políticos:**

◇ **Principio de democracia:** El artículo 117 CE dice que la justicia emana del pueblo. El artículo 1.2CE dice que todos los poderes del Estado emanan del pueblo. El origen popular de la justicia queda matizado por la profesionalidad de jueces y magistrados y por su selección meritoria, bien por pruebas de oposición y posteriores estudio, bien por concurso. Sin embargo, es un error identificar democraticidad con representatividad popular. La legitimación democrática del Juez no deriva de su representación del electorado, sino de los caracteres mismos de la función que desarrolla. Este principio requiere una mayor comunicabilidad entre el pueblo y el juez, que la justicia sea asequible al pueblo económicamente (gratuidad), funcionalmente e intelectualmente (lenguaje judicial). Existen trazos constitucionales que refuerzan el principio democrático:

- **Exclusiva vinculación del Juez a la ley.** En cuanto el derecho está producido por la representación de la soberanía popular, por órganos que son responsables ante ella-.
- **Participación popular en la administración de justicia** mediante el jurado y la acción popular y en los tribunales consuetudinarios y tradicionales-.

El principio de democracia posee sus manifestaciones en:

- **Acción popular:** el Ministerio Fiscal no tiene el monopolio de la acción penal. Pueden ejercerla los ciudadanos y los particulares en general sin necesidad de aludir lesión de derecho ni interés personal, basta el mero interés público. El artículo 125CE se limita a reconocer la posibilidad de su ejercicio sin especificar en qué casos procede. La LOPJ en su artículo 20.3 establece su gratuidad y prohíbe la exigencia de fianzas que impidan su ejercicio y el artículo 406 permite su ejercicio para incoar juicio de responsabilidad penal contra jueces y magistrados. El TC ha caracterizado la acción popular como un derecho procesal no fundamental, pero su denegación injustificada puede vulnerar el derecho a la jurisdicción del artículo 24CE, dando lugar al recurso de amparo. El Tribunal Supremo interpreta que no puede ser ejercida por las personas jurídicas, puesto que carecen de ciudadanía, solo personas físicas.
- **El Jurado:** El artículo 125CE admite la participación popular en la Administración de justicia a través del jurado. Es una excepción al principio de monopolio de la jurisdicción por parte de jueces y magistrados. El artículo 83 LOPJ marca los siguientes principios:

◊ **La función del jurado será obligatoria**, salvo supuestos legales de incompatibilidad, recusación y abstención, y deberá estar remunerada, lo cual elevará considerablemente el coste de la Administración de Justicia.

◊ **El derecho adoptado** deberá satisfacer plenamente el derecho del ciudadano a participar en la administración de Justicia reconocido en CE.

◊ **La jurisdicción del jurado** vendrá determinada respecto de aquellos delitos que la ley establezca.

◊ **Su competencia** se establecerá en función de la naturaleza de los delitos que la ley establezca.

· **Tribunales consuetudinarios y tradicionales:** otra excepción al principio de monopolio de jurisdicción. El constituyente hizo una referencia general. Sin embargo: la LOPJ no reconoce expresamente más que el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana y suprime los Censos de Cataluña.

◊ **Principio de legalidad:** Principio sometido a la CE y la Ley. La CE afirma: "los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial son independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley. El artículo 5 LOPJ dice que la CE vincula a todos los Jueces y Tribunales, los cuales interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos de conformidad con ella, según la interpretación que de sus preceptos haga el TC en todo tipo de procesos. Por eso, la CE confiere facultad a los órganos jurisdiccionales para elevar al TC cuestiones de inconstitucionalidad. La infracción de la CE por una sentencia será motivo suficiente de fundamentación del recurso de casación, cuyo conocimiento corresponderá siempre al Tribunal Supremo. Esto se traduce en la prohibición legal expresa de aplicar reglamentos u otras disposiciones contrarias a la CE. Este principio de legalidad es esencial en la Administración de Justicia.

◊ **Principio de independencia:** El exclusivo sometimiento a la ley en sentido amplio es lo que posibilita y fundamenta la independencia de los órganos jurisdiccionales. La LOPJ precisa que la independencia judicial es frente a todos; es decir que los Juzgados y Tribunales tienen prohibido corregir la actuación de los órganos inferiores si no es con ocasión de los recursos que contra ella se entablen; ni tampoco pueden dictarles instrucciones relativas a la aplicación o interpretación de la ley. Todo el estatuto jurídico de los jueces tiende a preservar su independencia, apoyándose en la inamovilidad, las incompatibilidades y prohibiciones, derecho de asociación profesional y la inmunidad.

◊ **Principio de responsabilidad:** Es el reverso lógico del de independencia. Hay que distinguir entre la responsabilidad objetiva del Estado y la responsabilidad personal del Juez y del resto de los funcionarios de la Administración de Justicia.

· **El estado es objetivamente responsable** por los daños causados por error judicial y por los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, establecido en el artículo 121CE. Se dispone su responsabilidad directa, sin perjuicio de la posible repetición contra el

funcionario que resultare personalmente responsable ni de las medidas disciplinarias que procedan contra él. Tales daños dan al perjudicado un derecho a una indemnización y remite a la LOPJ para su regulación. Exceptúa los daños causados en casos de fuerza mayor. El daño tiene que ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona física o jurídica.

· **Responsabilidad del Juez:** La CE en su artículo 117.1 habla de jueces y magistrados responsables y la LOPJ distingue entre:

◊ **Responsabilidad penal: delitos y faltas cometidos por un juez en el** ejercicio de su cargo. Puede incoarse el correspondiente procedimiento, bien por providencia del Tribunal competente, bien en virtud de querrela del MF o del perjudicado; bien mediante la acción popular. Si se incoe por querrela o acción popular debe tener lugar un antejuicio que confirme o no la procedencia de la causa.

◊ **Responsabilidad civil:** Daños y perjuicios que causare el Juez cuando incurriere en dolo o culpa. La legitimación activa se reduce al perjudicado o sus causahabientes.

◊ **Responsabilidad disciplinaria:** se excluye la doble sanción penal y disciplinaria por el mismo hecho. El expediente disciplinario se suspenderá cuando se haya iniciado la causa penal y la suspensión será definitiva si el hecho es sancionado en esta vía.

◊ **Principio de unidad jurisdiccional:** El artículo 117.3, afirma que la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan. Además, el apartado cuarto prohíbe a los órganos jurisdiccionales el ejercicio de funciones que no sean las judiciales o las que expresamente les atribuya la ley en garantía de cualquier derecho. El monopolio jurisdiccional no tiene otra forma plausible de ser llevado a la práctica que mediante un sistema jurisdiccional unitario. El artículo 117.5 CE dice que el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. El principio de unidad se lleva incluso al establecimiento de un solo cuerpo de jueces y magistrados, acabando así con el régimen separado de los jueces de distrito. Se extinguen también los cuerpos especiales, aunque seguirá subsistiendo un régimen distinto para los Jueces de Paz.

◊ **Principio de exclusividad:** La función jurisdiccional tiene que estar únicamente confiada al poder judicial y tal atribución no admite excepción que pueda justificar la invasión del poder judicial por parte de alguno de los otros dos poderes del Estado. Desde el inicio del constitucionalismo tal principio se ha afirmado de manera inequívoca; y la Ce de 1978 lo recoge expresamente tanto en su vertiente positiva como negativa. Sólo los jueces son los que tienen la potestad de administrar justicia, ni siquiera el TC puede hacerlo, pues no pertenece al poder judicial.

◆ **Principios procesales:** Informan sobre la actividad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado de los jueces y tribunales:

- ◊ **Principio de gratitud:** Viene exigida por el principio de igualdad, y por eso el TC admite la gratuidad del recurso de suplicación que interpone el trabajador en el orden jurisdiccional laboral, y no para el empresario, salvo que esté declarado pobre. Por lo tanto, dada la vigencia del principio de igualdad, la gratuidad regirá respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar.
- ◊ **Principio de publicidad:** Es garantía de la corrección procesal. No exige tener los autos abiertos al conocimiento e incluso la reproducción de cualquier ciudadano. La LO dispone que, excepcionalmente, por razones de orden público y protección de los derechos y libertades, los jueces y tribunales, mediante resolución motivada, podrán limitar, el ámbito de la publicidad y acordar el carácter secreto de todas o algunas actuaciones. Las deliberaciones de los Tribunales y los resultados son siempre secretos con algunas salvedades. La sentencia ha de pronunciarse en audiencia pública.
- ◊ **Principio de oralidad:** El artículo 120.3 dispone que el procedimiento (sobre todo el penal) es predominantemente oral. Es pertinente sobre todo en la aportación de material decisorio o en la formulación de la pretensión. Favorece a la publicidad; concentración e inmediación. Hoy todos los procesos son mixtos. La LOPJ concreta una serie de actuaciones de necesaria oralidad, que deben pactarse en audiencia pública salvo disposición legal en contrario. Podría entenderse que cabe la escritura en todo lo demás, siempre que no se haga de ella la forma predominante.

• El Estatuto de Jueces y Magistrados:

- ◆ **Independencia:** Para asegurar la independencia de jueces y magistrados, la CE apuntala su posición jurídica con un núcleo de garantías y con algunas limitaciones de derechos que constituyen un auténtico estatuto del juzgador. El estatuto está contenido en la CE se encuentra desarrollado y ampliado en la LOPJ constituyendo una reserva a favor de una ley orgánica, para todo lo referente a la actuación estatutaria de jueces y magistrados. Esta reserva es la primera garantía de la independencia, añadiendo que la CE atribuye la aplicación de la normativa a un órgano ajeno a los poderes legislativo y ejecutivo, así la CE en su artículo 122.2 asigna al CGPJ las competencias en materias de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario en el seno del poder judicial, creando una "garantía de las garantías" cuya función principal es velar por las garantías constitucionales asignadas a los miembros del poder judicial y asegurando que no serán desvirtuadas por su aplicación práctica.
- ◆ **Derecho de asociación profesional:** La CE permite la asociación profesional de los jueces y magistrados. Se trata de asociaciones para la defensa de los intereses profesionales de sus miembros y no pueden llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos ni sindicatos. Deben tener ámbito nacional, aunque se pueden crear secciones en cada CCAA. La afiliación es libre, pero reducida a jueces y magistrados en activo. Su estructura y funcionamiento deben ser democráticos. Son inscritas en el Registro que al efecto llevará el CGPJ. Son tres: la Asociación Profesional de la Magistratura y las denominadas Jueces para la democracia y Francisco de Vitoria.
- ◆ **La Inmovilidad:** Recogida en el artículo 117.1CE como característica de los jueces y magistrados. Consiste en que los jueces y magistrados no pueden ser separados, trasladados, ni jubilados sino por las causas y con las garantías previstas en la ley. Su objetivo es, impedir que la actuación de un juez o magistrado pueda acarrear alguna posición desventajosa que ostenta, así como evitar que sea removido de su puesto o separado de un proceso, por aquel que tenga potestad, imponiendo en su lugar a alguien más receptivo a sus deseos; si por las

causas legalmente previstas. Estas causas están recogidas en la LOPJ en los artículos 383 y 379, y en sustancia, reproducen, además de la renuncia a la pérdida de la nacionalidad, la sanción administrativa y la condena penal o el proceso encaminado a su imposición: la incapacidad y la jubilación. En todos los casos, la suspensión y la separación son competencia del CGPJ (al órgano propio u órganos de gobierno del poder judicial) constituyendo una garantía adicional de la independencia judicial. Además, la regulación de la carrera profesional de jueces y magistrados (presidida por el propósito de asegurar la independencia) evita que órganos ajenos al poder judicial puedan condicionar dicha carrera. En algunos casos la carrera profesional de la judicatura está reglada en un porcentaje muy alto y en otros la potestad del nombramiento corresponde al CGPJ, evitando así que el ejecutivo pueda influir en la obligada imparcialidad. Por lo tanto, una última garantía positiva sería la sustracción al ejecutivo de toda potestad sancionadora o de toda facultad sobre las situaciones administrativas y sobre la carrera profesional, entre otras muchas. Además, habría que añadir una inmunidad relativa, que reserva al juez competente, salvo en casos de flagrante delito, la facultad de detener a un juez o magistrado.

- ♦ **Limitaciones y prohibiciones:** Como el objetivo es garantizar la imparcialidad del juzgador, el estatuto incluye entre las negativas o limitaciones, que algunas afectan incluso a derechos fundamentales. De este modo los jueces y magistrados:

- ♦ **Tienen constitucionalmente vedado** pertenecer a partidos políticos o sindicatos (127.1CE), con el fin de garantizar la apariencia de imparcialidad del juzgador, evitando así la CE la expresión pública de su ideología política (que siempre tendrá). La prohibición de asociación de la CE se completa con la previsión de un régimen de asociación específico (127.1CE) desarrollado en la LOPJ (401). Establece, además, que los jueces o magistrados que ocupen cargos políticos deberán después permanecer tres años en excedencia forzosa. -
- ♦ **Tienen limitados** sus derechos de libertad de expresión, reunión o huelga. Así, tienen prohibido dirigir críticas, felicitaciones o censuras a los poderes públicos, no pueden concurrir a reuniones públicas que no tengan carácter judicial y en las elecciones no pueden tomar más parte que la de emitir su voto.
- ♦ **Poseen también una completa relación de incompatibilidades y prohibiciones-** que deberá asegurar la total independencia de los mismos (127.2CE), no podrá desempeñar, mientras se hallen en activo, otros cargos públicos (127.1CE). Así la LOPJ veta a jueces y magistrados prácticamente todas las actividades ajenas a la función jurisdiccional: los miembros del PJ no pueden desempeñar cargo alguno en ningún órgano estatal ni en las empresas, entidades u organismos de ellos dependientes. Tampoco pueden aceptar ningún empleo o profesión retribuidos, ni ejercer actividades mercantiles, ni de asesoramiento. Sólo la docencia, la investigación jurídica y la producción literaria, artística, científica y técnica les están abiertas (389LOP!). La competencia para determinar la incompatibilidad corresponde al CGPJ.

- **El Gobierno del Poder Judicial; el CGPJ:** Es creado y definido por el artículo 122.2CE: "El CGPJ es el órgano de gobierno del mismo.

- ♦ **La Ley orgánica** establecerá sus estatutos y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario. La razón de ser del CGPJ radica en sustraer al poder ejecutivo cualquier atribución que incida sobre la situación y carrera de jueces y magistrados, evitando

así que por esta vía directa aquel pueda condicionar la libertad de criterio de éstos, constituyendo así la garantía a la independencia judicial. El CGPJ pertenece a la categoría de los órganos constitucionales. Es supremo en su esfera de atribuciones y determinante, en cuanto protector de la independencia judicial; de la forma de Gobierno, constitucionalmente establecidas. Los artículos 59 y 73 LOPJ le incluyen dentro de los legitimados activa y pasivamente en el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado.

- ◆ **El CGPJ** goza de autonomía normativa y administrativa. Está habilitado para dictar reglamentos sobre su organización y funcionamiento internos y sobre sus empleados (110LOPJ), así como para gobernar su propio personal (114 y ss LOPJ) y gestionar con independencia su dotación presupuestaria (54 y 74LGP). La autonomía normativa y administrativa no deriva directamente de la CE, sino de LO, de modo que el legislador podría reducirla siempre que con ello no atentara a la Independencia del CGPJ en el ejercicio de sus atribuciones. Los reglamentos del CGPJ no están sometidos inmediatamente a la CE, por lo que no pueden ser objeto de juicio de constitucionalidad por el TC, están jerárquicamente sometidos a la LOPJ, la cual le reserva la regulación de ciertas materias (110LOPJ). El enjuiciamiento de la legalidad tanto de los reglamentos como de los actos singulares del CGPJ corresponde (58LOPJ) a la sala de lo contencioso-administrativo del TS.
- ◆ **La posición constitucional del CGPJ** se caracteriza por ser éste un órgano independiente no encuadrado en ninguno de los tres clásicos poderes del estado, debido a su razón de ser como garante de la independencia judicial. Pero el CGPJ tampoco forma parte del PJ, ya que éste está formado por todos y cada uno de los órganos que ejercen a potestad jurisdiccional (117CE) y al CGPJ corresponde la función de gobierno sobre aquel. De ahí se derivan dos consecuencias:
 - ◇ **El CGPJ no puede dar instrucciones a los jueces y magistrados** sobre el modo en que deben ejercer la potestad constitucional (12.1LOPJ), ya que atentaría contra su independencia y excedería la función del gobierno.
 - ◇ **El CGPJ no representa al PJ**, ya que los juzgados y tribunales disfrutan de medios para valer cualquier vindictio potestatis frente a los otros poderes del estado, como sería el procedimiento de conflictos jurisdiccionales.
- ◆ **La separación entre PJ y CGPJ** es también relevante desde el punto de vista de la composición de éste, ya que el CGPJ no es un órgano de autogobierno del PJ. La totalidad de los miembros del CGPJ son elegidos por el Congreso y el Senado por mayoría de 3/5 debiendo cada cámara designar seis entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo, y cuatro entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de 15 años en el ejercicio de su profesión. El Presidente del CGPJ es elegido por los propios vocales por mayoría de 3/5 entre personas que reúnan los requisitos para ser miembros del CGPJ. Si la elección recae en alguien que ya es vocal la vacante deberá ser cubierta por el procedimiento del artículo 112LOPJ: El CGPJ se renovará en su totalidad cada 5 años, computados desde la fecha de su constitución (114 LOPJ). El vicepresidente, con facultades de sustitución del Presidente, es elegido por mayoría de 3/5 por y entre los vocales (124 LOPJ).
- ◆ **Tal vez el artículo 122.2 CE** permita una configuración legislativa más amplia de atribuciones que trata, en definitiva, de transformar al CGPJ en un órgano encargado de la dirección y gestión del conjunto de asuntos relacionados con la Administración de justicia. En cuanto a las atribuciones del CGPJ se encuentran reguladas en los artículos 107 a 110 de la LOPJ y cabe destacar:

- ◊ **Designar a os magistrados del TC.**
- ◊ **Informar** preceptivamente de los anteproyectos de ley en materia de organización judicial, Derecho procesal y régimen penitenciario.
- ◊ **Elevar a CCGG** una memoria anual sobre estado y funcionamiento de la justicia.
- ◊ **Facultades de autonomía normativa y administrativa.**
- ◊ **Inspección y alcance de Juzgados y Tribunales,**

El artículo 122.2 CE otorga un cierto margen de constitucionalidad donde deriva la pugna entre dos modelos de CGPJ:

- ◊ **Uno se limita a sustraer al Poder Ejecutivo** aquellas decisiones sobre la situación profesional–funcionarial y la carrera de los Jueces que puedan afectar a la independencia de los mismos.
- ◊ **Otro que tiende a la sustitución del Ministerio de Justicia** por el CGPJ, privando al Gobierno de cualesquiera facultades en materia judicial.

• **Ministerio Fiscal:**

- ◆ **El Ministerio Fiscal** no forma parte del poder judicial, ya que la CE (artículo 117.3) reserva a jueces y magistrados la función de administrar justicia, y los juzgados y tribunales (artículo 117.3) el ejercicio de la potestad jurisdiccional, todo ello con completa exclusividad. Es misión del Ministerio Fiscal (artículo 124.1 CE) "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" y "promover la acción de la justicia". Aunque el artículo 2.1 del estatuto orgánico del MF señale que este se encuentra integrado con autonomía funcional en el poder judicial, no cabe sostener que tal integración exista en términos constitucionales. La CE es parca en la regulación del MF y deja un amplio margen de actuación al legislador. El artículo 124.1 CE. señala que el MF ejerce su función por medio de "órganos propios". Ejecuta las instrucciones que recibe por medio de órganos propios, y no por los Órganos comunes al ejecutivo y a la Administración. Del mismo modo, el MF actúa conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica (respetar y cumplir las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores, ven primer lugar, del Fiscal General del Estado)
- ◆ **El hecho de que el Fiscal General del Estado** sea nombrado y removido a propuesta del Gobierno sitúa a éste como punto de imputación mediato de dicha dependencia jerárquica. El mandato constitucional de que el MF actúe conforme a los principios de unidad y jerarquía se traduce en que el Gobierno nombra al Fiscal General del Estado, al que están jerárquicamente subordinados todos los miembros del MF. Su estructura orgánica se manifiesta en que el fiscal jefe de cada órgano ejerce la dirección del mismo bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos en que los superiores pueden sustituir a los inferiores y en que tanto el fiscal general como los fiscales jefes, pueden impartir a sus subordinados órdenes o, instrucciones. El gobierno puede interesar del Fiscal General que promueva acciones determinadas.
- ◆ **La CE complementa la actuación del MF** con los principios de legalidad e imparcialidad. La sujeción del MF al principio de legalidad no añade gran cosa a la vinculación genérica a dicho principio que es predicable de todos los poderes públicos. La sujeción al principio de imparcialidad no difiere mucho de la objetividad que se exige a la Administración Pública, y parece una concreción de dicho principio en el ámbito específico de un proceso interpartes.

Ambas sujeciones se cristalizan en la posibilidad de los fiscales de oponerse razonadamente a las órdenes o instrucciones procedentes de un superior que considere contrarias a las leyes. Si persiste la discrepancia, el superior deberá oír a la Junta de fiscales, y la ratificación de la orden debe ser razonada. Por su parte, el Fiscal General puede negarse razonadamente a promover las actuaciones interesadas por el Gobierno, una vez oído la Junta de Fiscales de Sala. Esta posibilidad de negarse a las órdenes de un superior se concibe como un mecanismo asegurador de la sujeción a los principios de legalidad e imparcialidad.

- ◆ **La función del MF** es 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. La forma ordinaria de desarrollar esta función es el ejercicio de la acusación en el proceso penal. Aunque puede intervenir en muchos otros ámbitos, es en el proceso penal la que constituye, cuantitativa y cualitativamente, el núcleo de su función. Pero no ostenta el monopolio de la acción penal, ya que el ofendido por un delito, incluso una tercera; mediante el mecanismo de acción popular, recogido en el artículo 125CE, puede instar. Aunque el MF actúe en un proceso, no es una parte más, porque no defiende un derecho o interés particular (sino la legalidad y un interés público tutelado por la ley) y porque debido a la sujeción al principio de imparcialidad, no asume una posición de parte, sino una posición de defensa imparcial del interés general.
- ◆ **La estructura del MF** es de carácter jerárquico, y relativamente paralela al poder judicial. Está coronada por el Fiscal General nombrado (oído el CGPJ) y -removido por el Gobierno. El nombramiento recae en un jurista de reconocido prestigio con más de 15 años de ejercicio efectivo de la profesión. Los órganos propios con los que actúa son:
 - ◇ **Las fiscalías** de los distintos ámbitos geográficos y las creadas con criterios funcionales para la actuación de los distintos órganos (fiscalía ante el TC).
 - ◇ **El consejo fiscal**, integrado por algunos miembros natos y otros elegidos por los propios fiscales y tiene importantes funciones, como informar preceptivamente los ascensos de los miembros de la carrera fiscal. Es un órgano político por sus funciones cuasi-corporativo por su forma de elección.
 - ◇ **El otro órgano es la Junta de Fiscales de la Sala**, compuesta por los puestos superiores de la carrera fiscal. Sus funciones son de carácter técnico y están orientadas a la elaboración de criterios jurídicos de interpretación de las normas y de elaboración de memorias y circulares.

Lección 10: Principios generales de la organización territorial.

• Forma territorial del Estado:

- ◆ **El Art. 2 CE afirma** que La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de los españoles, y reconoce que garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas. Dos son los pilares sobre los que se asienta la organización territorial: unidad y autonomía:
 - ◇ **Autonomía:** Esa autonomía se reconoce tanto a *nacionalidades y regiones* como a otros entes que integran el Estado, entendido en su conjunto. El art. 137 C afirma que *el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las CCAA todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*. Por lo tanto, se distinguen dos grandes niveles: autonomía local y

autonomía de nacionalidades y regiones.

- **Autonomía local es un elemento auxiliar** en la definición de la forma territorial del Estado. El constituyente evita la definición de forma de Estado, dejando abierto un proceso complejo desde el punto de vista político y jurídico de concreción de la organización territorial del Estado.
- **Autonomía de las nacionalidades y regiones:** La CE, a la hora de configurar el Estado desde el punto de vista territorial, abre el paso a la distribución del poder entre distintos entes territoriales que se enmarcan dentro del Estado. Pero para concretar la forma de Estado, el elemento fundamental es la autonomía de las nacionalidades y regiones dado su contenido netamente político. El Art. 2 CE concibe la autonomía de nacionalidades y regiones como un derecho que puede ejercitarse o no.

◊ **El proceso de descentralización** se ha llevado a cabo a través de la aprobación de los Estatutos de autonomía. Dos ideas son importantes:

- **El proceso no se encuentra necesariamente cerrado**, ya que puede aumentarse el margen de autonomía de nacionalidades y regiones sin modificar la CE.-
- **La falta de definición del Estado** no ha sido sustituida por una definición posterior. El Estado español utiliza tanto técnicas del federalismo tradicional como el estado regional, y si hubiera que concretar el tipo de autonomía territorial, lo denominaríamos el Estado de las autonomías, un Estado descentralizado que se aproxima en su estructura a los Estados Federales.

◊ **Como consecuencia del reconocimiento** de la autonomía en el seno del Estado, el concepto de Estado adquiere un doble significado:

- **El Estado sirve para definir** el ente soberano que es España (1 CE), y en su seno se incluyen todos y cada uno de los entes jurídicos que lo integran.
- **La unidad estatal** exige que exista un aparato jurídico público que identifique esa unidad y que ejerza en todas sus dimensiones las potestades a ella vinculadas. A ese aparato unitario también se le denomina Estado.

- **La autonomía local: bases constitucionales de la administración local:**

♦ **El artículo 137 CE reconoce la autonomía de municipios y provincias.** Sin embargo, los titulares de la autonomía local no se limitan a los citados. La CE reconoce también la existencia de administraciones propias para las islas y la posibilidad de que se creen entidades supramunicipales distintas de la provincia. La diferencia entre la autonomía de nacionalidades y regiones y la de las administraciones locales es el carácter político de la primera frente al administrativo de la segunda. Existen diferencias:

- ◊ **La autonomía de nacionalidades y regiones** es mucho más amplia que la local, manifestado tanto en las competencias como en el régimen jurídico-político.
- ◊ **La autonomía local** posee una regulación más parca. La CE se limita a fijar algunos principios muy generales con desarrollo en la legislación ordinaria.
- ◊ **La autonomía local** tiene una dimensión básicamente administrativa, limitándose al ejercicio de funciones ejecutivas y reglamentarias. Los entes locales no gozan de competencia legislativa (salvo aquellos lugares donde CCAA y provincia coincidan). La excepción la posee el País Vasco donde existen territorios históricos con un régimen particular de competencia con potestades, incluso legislativas.
- ◊ **Las CCAA tienen fijado su marco de autonomía** por la CE y Estatutos. Sin embargo, la autonomía local se establece a partir de principios constitucionalmente determinados por la legislación ordinaria. Tanto el Estado como las CCAA pueden incidir en la regulación del régimen local de su territorio.

♦ **Las bases constitucionales de la Administración local son:**

- ◊ **La autonomía local como garantía institucional:** la CE establece una garantía institucional para determinados entes locales. Ésta posee una doble dimensión. Por un lado, supone que esos entes (municipios, provincias e islas) deben existir jurídicamente como tales sin que los poderes públicos puedan hacerlos desaparecer. Por otro lado, se concreta la exigencia constitucional de que, cualquiera que sea la regulación que se haga de los entes locales, debe respetarse un ámbito propio de autonomía organizativa y funcional.
- ◊ **El contenido de la autonomía local:** la CE no precisa las competencias de los entes locales. Su regulación se encuentra en la legislación ordinaria, tanto estatal, como de las CCAA. La CE sólo señala que los entes locales gozan de autonomía *para la gestión de sus intereses* (137 CE). Su regulación atiende a múltiples criterios y al ámbito territorial de cada ente, respetando según el TC el *derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el Gobierno y Administración de cuantos asuntos le atañen*. Debe recordarse que los entes locales carecen de potestad legislativa.
- ◊ **Organización:** hay que diferenciar la regulación fijada para cada ente:
 - **Municipios:** la CE afirma que goza de responsabilidad jurídica propia, y el art. 140 CE señala como órgano de Gobierno de los mismos a los Ayuntamientos. Dentro de éstos hay un doble régimen jurídico:
 - ◊ La existencia del régimen de **concejo abierto**, regulado por la legislación ordinaria. Es una fórmula de democracia directa consistente en que el Gobierno

municipal se desarrolla por la asamblea de vecinos del municipio, bajo la dirección de un alcalde. Se limita a los municipios con menos de 100 habitantes.

◊ El régimen común es el **Ayuntamiento** (Alcalde y Concejales). El 140 CE establece la obligación de que los Concejales sean elegidos mediante sufragio universal, libre, directo y secreto por los vecinos del municipio. El Alcalde puede ser elegido por los vecinos o por los Concejales. La ley establece como órganos del Ayuntamiento de necesaria existencia: Alcalde, tenientes de Alcalde y Pleno, así como una Comisión de Gobierno en municipios de mas de 5.000 habitantes. El número de Concejales- depende de los residentes (5–25). El sistema electoral municipal es similar al general. Hay diferencias; la barrera mínima que hay que superar para tener representación es el 5% en vez del 3%. En los municipios entre 100–250 habitantes se aplica el sistema mayoritario de voto limitado. Hay que señalar que gozan de derecho de sufragio activo en las elecciones municipales los nacionales de otros países que residan en España. Además, de acuerdo con la TUE, los ciudadanos de países comunitarios son electores y elegibles en los municipios en donde residan, con independencia de su nacionalidad. Para la designación del Alcalde, si obtiene mayoría absoluta, designado, sino el cabeza de la lista más votada. Puede ser removido por una moción de censura constructiva.

- **Provincias:** la CE realiza una regulación menos amplia que los municipios. El 141 CE señala que sólo las Cortes Generales, por LO, pueden modificar los límites de las provincias. La Diputación Provincial está formada por un Presidente y un número de Diputados o provinciales que varía según los residentes. Éstos son elegidos por los Concejales de los Ayuntamientos de cada provincia, y a su vez, los diputados eligen a su Presidente por mayoría absoluta en la primera votación, o la mayoría simple en la segunda. En las CCAA uniprovinciales no existe la Diputación Provincial.
- **Islas:** la CE garantiza la organización propia de las islas que componen los archipiélagos balear y canario a través de los Consejos y Cabildos insulares. El sistema de elección del Cabildo Canario es mediante sufragio universal directo y secreto. El Consejo Balear está formado por los Diputados elegidos en cada isla para el Parlamento autonómico, vinculando así la elección de ambos.
- **Otros entes locales:** la CE reconoce la posibilidad de que existan otros entes locales supramunicipales distintos de la provincia, de naturaleza comarcal, cuya regulación corresponde a las CCAA. Del mismo modo, existen entes inframunicipales que responden a necesidades administrativas.
- Las ciudades de **Ceuta y Melilla** poseen un régimen jurídico peculiar

establecido por sus Estatutos de autonomía.

◊ **Régimen económico:** el Art. 142 CE fija los siguientes principios:

· **Las Haciendas locales** han de disponer de medios suficientes para el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento les otorga.

· **Sus fuentes de financiación:** tributos propios, de la CCAA y del Estado.

◊ **La garantía de la autonomía local:** la tutela de dicha autonomía se ha conferido a los tribunales ordinarios y al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Esto se refuerza con la reforma de la LOTC, con el *conflicto en defensa de la autonomía local*, que mediante un complejo mecanismo procesal, permite a los entes locales acudir al TC frente al legislador estatal o autonómico.

• **La autonomía de nacionalidades y regiones; los principios articuladores de Estado autonómico:** El elemento central de la configuración territorial del Estado es el reconocimiento por la CE del derecho a la autonomía de *nacionalidades y regiones*. Responde a cuatro características básicas, se trata de un derecho de contenido fundamentalmente político, limitado y no necesariamente homogéneo.

◆ **La autonomía como derecho: el principio dispositivo.** La autonomía de cada una de las nacionalidades no está directamente reconocida como tal en la CE. Es un derecho que podía ejercitarse o no. La CE se refiere a un tipo de titular del derecho: nacionalidades y regiones. La concreción de los límites de las nacionalidades era otro problema, la CE dejó la cuestión abierta, el artículo 143.1 se limita a ofrecer criterios para determinar las nacionalidades o regiones: *provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica*.

◆ **El contenido político de la autonomía:** La autonomía se define como *una capacidad de autogobierno que configura a la CCAA como una instancia de decisión política, como un centro de Gobierno con capacidad para dirigir políticamente la comunidad que se asienta en su ámbito territorial, gestionando, según dichas orientaciones, sus intereses propios a través de políticas propias que pueden ser distintas de las otras estancias*.

◆ **La autonomía como poder limitado.** La autonomía supone la existencia de unos poderes limitados, ya que se incardina dentro de la unidad. La autonomía se enmarca en límites de dos tipos:

◊ La CE establece las **competencias exclusivas de los poderes centrales** (149 CE). La CE igual que no reconoce autonomía alguna, tampoco atribuye directamente competencia alguna a las CCAA. La CE sólo establece el marco (límites) de las competencias que las CCAA pueden asumir a través de sus Estatutos y otros instrumentos normativos.

◊ Además existen otras **barreras** que derivan directamente de la idea de unidad, formadas por los principios generales que articulan unidad del Estado y autonomía de nacionalidades y regiones. Limitan tanto a las CCAA como a los poderes centrales. Son: solidaridad, igualdad de las CCAA, igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos y unidad económica.

◆ **El contenido no necesariamente homogéneo de la autonomía.** Por tres motivos:

- ◊ **La CE diferenció dos tipos de CCAA** según el grado de autonomía que podían asumir en un primer establecimiento del Estado de autonomías. Hoy ha perdido importancia al transcurrir el periodo transitorio de 5 años previsto en el Art. 148.2 CE, y todas las CCAA tienen la máxima autonomía.
- ◊ **La falta de homogeneidad** deriva del principio dispositivo que la inspira. La CE sólo fija el marco dentro del cual pueden asumir competencias, y no todas las CCAA tenían que asumir las mismas. No todas las CCAA cuentan con las mismas competencias.
- ◊ **Existen circunstancias que introducen particularidades** en ciertas CCAA llamadas hechos diferenciales (lengua, derechos históricos, estructura insular...). Estos hechos afectan a competencias de determinadas CCAA.
- ◆ **Los principios de articulación del Estado de las Autonomías.** La organización del Estado no se reduce a la simple división de competencias entre los poderes centrales y las CCAA. Esa división se articula mediante una serie de principios (derivados del de unidad) que deben ser respetados por todas las instancias.
 - ◊ **Solidaridad.** el Art. 2 CE cita la unidad y la autonomía como principios estructurales del Estado y hace referencia a la solidaridad que debe existir entre nacionalidades y regiones. El Art. 138.1 CE se refiere al principio para velar *por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español*. La solidaridad tiene una dimensión de reciprocidad entre intereses generales y particulares. Exige que todos los poderes públicos actúen teniendo presente que son parte integrantes de una unidad, y en cuanto parte, cada parte debe actuar respetando los intereses propios de los demás. De este principio el TC extrae deberes constitucionales, que imponen las relaciones entre Estado y CCAA y son: deber de auxilio recíproco, deber de apoyo y lealtad constitucional. La CE en su Art. 153, crea un órgano para hacer efectivo dicho principio en la dimensión económica y afirma que *con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación...*
 - ◊ **Igualdad de las CCAA.** Consagrado en el Art. 138.2 CE implica:
 - **Dimensión pasiva:** La existencia de una idéntica consideración político-institucional de las CCAA, lo que se manifiesta en la forma de constituir determinados órganos del Estado (Senado, Comisiones Mixtas Estado-CCAA...).
 - **Dimensión activa:** de no discriminación. La igualdad supone que la autonomía no puede justificar el trato discriminatorio de unas CCAA respecto de otras.
 - ◊ **Igualdad de derechos y obligaciones de los ciudadanos.** Reconocido en el art. 139 CE, resulta plenamente coherente con el Estado social y democrático de Derecho (Art. 1.1 CE) que tiene uno de sus pilares en la idea de igualdad. Debe indicarse que igualdad y uniformidad absoluta son dos ideas distintas. La igualdad predicada de los ciudadanos tiene doble dimensión:
 - **Dimensión activa:** el status jurídico de todos los ciudadanos es el mismo, y al Estado le corresponde regular las condiciones básicas. -

- **Dimensión pasiva:** nunca la autonomía de nacionalidades y regiones puede servir de cobertura para justificar tratos discriminatorios.
- ◊ **Unidad económica:** su existencia se deduce de varios preceptos. El Art. 139.2 dispone que *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 nacional*. La unidad económica se manifiesta en su dimensión interna (eliminación de fronteras interiores) y externa (fronteras económicas únicas, acción económica internacional unitaria).
 - **Este principio implica** a su vez la exigencia de un único mercado dentro del Estado, el TC afirma: *...supone, por lo menos, la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes de capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica*.
 - **Se proyecta sobre el reparto de competencias** en materias económicas entre Estado y CCAA (atribuyendo al Estado los elementos necesarios para mantener esa unidad), y además actúa como un límite al ejercicio de competencias. No significa que las CCAA carezcan de competencias en materia económica, lo que el principio exige es que la acción económica de Estado-CCAA se encuentre articulada para evitar la ruptura de unidad.
- **El Estatuto de autonomía como norma institucional básica:** La CE no reconoce de manera directa autonomía alguna, sino un derecho a acceder a ella. Como instrumento básico para hacer efectivo ese derecho, la CE reconoce los Estatutos de autonomía. El Art. 147 CE lo define como *la norma institucional básica de cada CCAA*. Tiene como objetivo servir de sustento fundamental a la creación, organización y atribución de competencias para la CCAA.
 - ◆ **Contenido:** Del artículo 147.2 CE se desprende:
 - ◊ **Creación:** las CCAA alcanzan su existencia jurídico-política mediante la aprobación de su Estatuto. La existencia de una entidad histórica, cultural o incluso organizativa previa es la base para ejercitar ese derecho. El Art. 147.2 CE exige que en el Estatuto se establezca: **1)** su denominación, de acuerdo con lo que mejor corresponda a su identidad histórica y **2)** la delimitación del territorio.
 - ◊ **Organización:** el 147.2 establece que deberá contener *la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*. El Art. 152.1 CE impone a las CCAA de vía rápida unas mínimas exigencias (seguidas por las de vía lenta). Aún así, la denominación de las instituciones es libre para el legislador estuvario. La sede de las instituciones debe fijarse también en los Estatutos. Junto a la organización de las instituciones básicas, los Estatutos a menudo incluyen normas relativas a otros aspectos organizativos de tipo territorial, económico, administrativo El legislador cuenta Con límites constitucionales como son el reconocimiento de provincias y municipios o los principios estructurales de la Administración pública.
 - ◊ **Asunción de competencias:** debe contener *las competencias asumidas dentro del marco establecido en la CE y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas*. La CE no reconoce competencias a las CCAA, de manera que tienen que asumirlas.

- ◊ **Otros contenidos:** todos los estatutos han superado el contenido mínimo incorporando preceptos sobre materias de diversa naturaleza de especial importancia.
- ◊ **Naturaleza del Estatuto de autonomía:** es una norma jurídica sui generis con doble dimensión:

- **Es la norma institucional básica de cada CCAA.** Constituye la base y fundamento del ordenamiento jurídico autonómico.
- **A la vez, forma parte del ordenamiento jurídico estatal,** como dice el Art. 147.1 CE, *el Estatuto los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico.* Ésto se refleja en que son aprobados por las Cortes Generales mediante LO.

◆ De esta doble dimensión se deducen las siguientes **consecuencias:**

- ◊ **Los Estatutos están sometidos a la CE,** de la que deriva su legitimación jurídica. El Estatuto no puede vulnerar la CE. Está sometido al control ordinario de constitucionalidad.
- ◊ **El Estatuto se aprueba mediante LO,** lo que no significa que cualquier LO pueda modificarlo. Las normas estatales no pueden modificarlos en las materias que éstos puedan regular.
- ◊ **En cuanto norma básica que son,** se imponen al resto de las normas de su ordenamiento territorial tanto en aspectos formales y organizativos, como sustanciales. Las leyes y demás normas deben respetar los Estatutos.
- ◊ **La especial posición de los Estatutos** en el sistema de fuentes hace que sirvan como parámetro de la constitucionalidad de otras normas del Estado y CCAA.
- ◆ **La doble naturaleza de normas estatales y autonómicas** que los Estatutos poseen se refleja tanto en los procedimientos para su elaboración como en los de reforma. La duplicidad de instancias estatales y autonómicas, y el consiguiente carácter de pacto de los Estatutos están presentes en su elaboración y reforma. La CE establece que el derecho a la autonomía puede ejercitarse o no (principio dispositivo). Además, no definió un mapa de las CCAA, lo que hizo aún más necesario que la CE regulase el procedimiento de elaboración de los Estatutos. Se previeron dos tipos básicos de régimen autonómico, según accediera o no al máximo de autonomía de forma inmediata. Como consecuencia se establecieron dos tipos básicos de procedimientos: ordinario para acceder por la vía lenta y el extraordinario por la vía rápida. A su vez se introdujeron ciertas reglas especiales atendiendo a particularidades de algunos territorios:
 - ◊ **El acceso a la autonomía de vía lenta.** El Art. 143 establece la vía ordinaria, seguido por 12 CCAA: Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla la Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León que acudió al mecanismo de cierre previsto en el Art. 144.c CE.
 - ◊ **El acceso a la autonomía de vía rápida.** Establecido en el Art. 15 CE, este procedimiento complejo fue seguido por Andalucía, fue simplificado para *los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía.* Es el caso de las comunidades históricas, Cataluña, Galicia y

País Vasco. Los Estatutos de vía rápida debieron ser ratificados mediante referéndum por los ciudadanos de los respectivos ámbitos.

◊ **Navarra.** En cuanto territorio foral, se acogió a la disposición adicional primera de la CE, y en lugar de elaborar un Estatuto, actualizó su régimen foral mediante la LORAFNA, producto de la negociación entre la Diputación Foral de Navarra y los poderes centrales. Fue aprobada por las Cortes y la función que posee es similar a la de los Estatutos de las demás CCAA.

◊ **Ceuta y Melilla.** Sus Estatutos tienen fundamento en el Art. 144.b, que prevé la posibilidad de dotar de autonomía a territorios que no estén integrados en la organización provincial. Su autonomía es cualitativamente distinta que el resto de las CCAA, por ejemplo, no se les reconoce la potestad legislativa.

◆ **La reforma de los Estatutos de autonomía.** La CE dispone que las reformas de los Estatutos deben ser remitidas a las Cortes para su aprobación mediante LO (143.7). La doble dimensión autonómica y estatal de los Estatutos se proyecta en la iniciativa de reforma, que se reconoce tanto a órganos autonómicos como estatales. Los Estatutos aprobados mediante el procedimiento del art. 151 CE poseen un requisito adicional para su reforma: la aprobación de ésta por referéndum en el correspondiente ámbito territorial. En general, el problema de la reforma de los Estatutos de autonomía se conecta con la ampliación de las competencias de las CCAA.

• **El desarrollo del proceso autonómico:** La CCAA, en sus respectivos Estatutos, han procurado maximizar su nivel de competencias, tanto las de autonomía plena, como las de autonomía reducida. En las materias que según las CE cabía una asunción total de competencias, han llevado a cabo una asunción exhaustiva de las mismas. En las materias compartidas, los Estatutos han tratado de llenar todos los huecos competenciales disponibles, enumerando las competencias no reservadas al Estado o utilizando las cláusulas de barrido consistentes en prever que la Comunidad asume competencia plena en todo aquello que no corresponda al Estado. La ampliación competencial efectuada a partir de 1994 ha supuesto una reducción entre las diferencias de las CCAA de autonomía plena o limitada. Aún así, cabe destacar ciertos motivos que explican la diferencia de competencias asumidas por las diferentes CCAA en cuanto a las competencias asumidas:

◆ **Permanecen fuera de las competencias** de las CCAA de autonomía limitadas algunas materias asumidas por las de autonomía plena, pero que no fueron transferidas por la LO 9/92 ni incluidas en las reformas estatutarias posteriores.

◆ **La CE prevé determinadas competencias asumibles** sólo por CCAA con ciertas condiciones históricas tal es el caso de las competencias en materia de Derecho civil. Las CCAA podrán tener competencias en materia de *conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan.*

◆ **La Disposición Adicional Primera** garantiza los derechos históricos de los territorios forales, actualizados en el marco de las CE y los Estatutos. Es el caso del País Vasco y Navarra en materias de su régimen jurídico-público.

◆ **Hay que señalar la existencia de un hecho diferencial lingüístico**, con repercusiones en el reparto competencial. El Art. 3 CE, tras establecer el castellano como lengua oficial, prevé que *las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas CCAA de acuerdo con sus Estatutos.*

Lección 11: La organización interna de las Comunidades Autónomas.

- **Características generales:** El Art. 147.2.c CE prevé como contenido de los Estatutos *la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*, y el Art. 148 CE sitúa entre las competencias asumibles por todas las CCAA *la organización de sus instituciones de autogobierno*. Esta capacidad de autoorganización se extiende también a la organización territorial interna de las CCAA y a la financiación de su actividad. Sus elementos fundamentales son: una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno encabezado por el Presidente y un Tribunal Superior de Justicia. Se puede afirmar que el modelo adoptado por las CCAA representa una variante del sistema parlamentario nacional y resulta similar en todas las CCAA. Las diversas CCAA han especificado su régimen institucional mediante reglamentos parlamentarios, Leyes de Gobierno y la Administración y leyes electorales: disposiciones de todas ellas, salvo aspectos particulares, que siguen pautas comunes a todas las CCAA.
- **Las Asambleas legislativas de las CCAA:** Todas las CCAA han optado por seguir el modelo previsto en el Art. 152 CE, dotándose de Asambleas Legislativas de configuración muy similar y estructuradas por pautas similares a las del Congreso. El Art. 81.1 CE reserva a la LO (estatal) la regulación del régimen electoral general. Esto significa que determinadas características del proceso electoral deberán, por su carácter general o común, ser reguladas por la legislación estatal, mientras que las normas autonómicas podrán completar esa legislación introduciendo peculiaridades propias. El proceso electoral de cada CCAA está regulado, de este modo, por la normativa estatal y autonómica. Las leyes electorales de cada CCAA han adoptado fórmulas muy similares. Se basa en sistema de juntas electorales. En todas las leyes se prevé un sistema de financiación pública de los candidatos, se prevé la prestación de espacios de propaganda en los medios de comunicación públicos. Todas las CCAA han adoptado la fórmula d'hont, empleada por el Congreso. Poseen algunas peculiaridades:
 - ♦ **Aún siendo la provincia la circunscripción electoral**, se prevén circunscripciones infraprovinciales (Asturias, Murcia, Canarias y Baleares).
 - ♦ **Algunos refuerzan la cláusula referente al número mínimo de votos** para acceder a la representación parlamentaria (Comunidad Valenciana y Murcia).-
 - ♦ **Se pretende adoptar el nº de representantes** por circunscripción en función de la población, con excepción del País Vasco, donde cada circunscripción tiene el mismo número de representantes en el Parlamento, independiente de su población.

En su organización y funcionamiento, las Asambleas autonómicas se ajustan a las pautas del Reglamento del Congreso, con algunas peculiaridades de:

- ♦ **Composición:** el nº de miembros oscila entre los 35 de la Rioja y los 135 de Cataluña. Aunque sólo Andalucía y Cataluña superan el centenar.
- ♦ **Status de los representantes:** aunque los reglamentos parlamentarios prevén la inviolabilidad de los representantes autonómicos. No ocurre igual con la inmunidad. Lo que sí viene previsto es un fuero especial de los parlamentarios, es decir, la reserva a determinados órganos jurisdiccionales del conocimiento de las causas frente a ellos, así como la prohibición de detención o retención salvo en caso de flagrante delito. En la práctica se remite a los reglamentos de las Asambleas legislativas la fijación del régimen de retribuciones de los parlamentarios, que podrán serlo a tiempo completo.
- ♦ **Duración del mandato:** establecido por cuatro años. En una fase inicial no se admitía una disolución discrecional de las Asambleas por el ejecutivo, pero tal posibilidad se ha ido

introduciendo mediante la reforma de los Estatutos. No obstante, en el supuesto de elecciones anticipadas, la Asamblea establecida durará hasta el final natural de la Asamblea disuelta. Todos los Estatutos han sido reformados para que las elecciones se celebren simultáneamente en el cuarto domingo de mayo cada cuatro. Años (aunque se haya producido o no una disolución anticipada).

- ◆ **Procedimiento legislativo:** se introduce una novedad en comparación con el procedimiento del Congreso, se extiende la iniciativa legislativa a entidades locales: Ayuntamientos, Consejos insulares, territorios históricos y comarcas. Además, las leyes autonómicas son sancionadas por el Presidente de cada CCAA en nombre del Rey, y publicadas en el Boletín Oficial de cada CCAA y BOE.
- ◆ **Órganos de control vinculados a las Asambleas:** algunas CCAA han creado instituciones de control cuyos titulares son designados por el Parlamento autonómico encargados de desarrollar, con total independencia, determinadas funciones.

- **Los órganos ejecutivos de las CCAA; el Presidente y el Consejo de Gobierno:**

- ◆ **Las CCAA han seguido pautas muy similares** en la estructuración de sus órganos ejecutivos. Ésto se debe a que todas han adoptado el modelo previsto por el Art. 152 CE. El modelo parlamentario previsto en este artículo establece, como poder ejecutivo de las CCAA *un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por una Asamblea de entre sus miembros y nombrado por el Rey*. Su desarrollo estatuario se traduce en que la Asamblea elige un Presidente, que procede a designar los miembros del Consejo de Gobierno (similar al estatal). La regulación del nombramiento de los miembros del ejecutivo, su Estatuto, sus funciones y relaciones con el legislativo vienen recogidos tanto en las disposiciones estatutarias como en leyes autonómicas específicas de desarrollo de sus previsiones. Todas las CCAA se han dotado de Leyes de Gobierno que completan las previsiones de sus Estatutos. Aunque el régimen de nombramiento sea similar al del Gobierno de la Nación, conviene tener en cuenta determinadas peculiaridades:

- ◆ **La CE y los Estatutos exigen que el Presidente de las CCAA** sea elegido por la Asamblea de entre sus miembros, es decir, se requiere que los candidatos sean parlamentarios autonómicos. La propuesta de candidatos es efectuada por el Presidente de las respectivas Asambleas. El régimen de votación y mayorías es igual. Tres CCAA han adoptado una solución distinta del artículo 99 CE: Navarra, Andalucía y Castilla la Mancha disponen que si en el plazo de dos meses ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado el candidato del partido que tenga mayor número de escaños. Esto representa un reconocimiento del papel de los partidos en la selección del ejecutivo dentro de un sistema parlamentario.

- ◆ **Los preceptos prevén que el nombramiento** del Presidente del Consejo de Gobierno será efectuado por el Rey, y la CE establece que los actos de éste serán refrendados por el Presidente de Gobierno o los Ministros competentes, salvo el caso vasco, donde el refrendo del nombramiento del Lehendakari le corresponde al Presidente del Parlamento autonómico. -

- ◆ **Composición y estructura del ejecutivo** de CCAA y estatuto personal de sus miembros. Siguiendo el modelo del Art. 152 CE, se establecen dos niveles dentro del ejecutivo autonómico, representados por Presidente y Consejeros, posibilitándose el nombramiento de un Vicepresidente. Esta dualidad refleja un marcado predominio presidencial (Art. 152 CE), al Presidente le corresponde *la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquella*. El

predominio presidencial proyectado en las disposiciones de los Estatutos de autonomía y en las leyes de Gobierno de las CCAA se proyecta, a su vez, en dos vertientes: en las relaciones con otros órganos de la Comunidad o del Estado, y en las relaciones intragubernamentales.

- ◊ Con respecto a **los demás órganos del Estado**, el Presidente ostenta *la suprema representación de la respectiva Comunidad, y complementariamente ostenta la representación del Estado en la CCAA*. No obstante la Asamblea autonómica, sólo el Presidente de los miembros del ejecutivo, dispone de legitimidad parlamentaria directa. Aunque el Estatuto de Castilla la Mancha prevé que se establezca *la limitación de los mandatos del presidente*.
- ◊ La posibilidad de **disolución de la Asamblea** le corresponde al Presidente que aparece como el único sujeto a la responsabilidad parlamentaria que implica el cese de los miembros del Consejo.
- ◊ En cuanto al **órgano ejecutivo le corresponde al Presidente** la dirección y coordinación del Gobierno; la definición de su programa y la designación y separación de sus consejeros. Además, las leyes de Gobierno añaden otras prerrogativas y competencias que sitúan al Presidente en una posición superior.
- ◊ En lo referido al **Estatuto personal de los miembros**, la mayoría de los Estatutos se remiten a las leyes de Gobierno que establece el régimen personal y de incompatibilidades de Presidente y consejeros. Como regla general, sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito, y corresponde al Tribunal Superior de Justicia el procesamiento y juicio, en la CCAA. Fuera de la comunidad corresponde al TS.
- ◆ **Las funciones del Gobierno** en relación con el Parlamento responden en todas las CCAA al modelo fijado en la CE para las relaciones entre el Gobierno de la Nación y las Cortes Generales. Al igual que con la actividad de control y existencia de responsabilidad política (cuestión de confianza y o moción de censura que necesariamente será constructiva y presentará un candidato alternativo). En el País Vasco se prevé la posibilidad de responsabilidad política individual a los Vicepresidentes y consejeros mediante moción de censura, sin candidato alternativo, con necesaria mayoría absoluta. Valencia y Castilla la Mancha prevén que la cuestión de confianza se podrá plantar sobre un proyecto de ley (además el programa o decisión política). En Valencia requiere mayoría simple y en Castilla mayoría absoluta.
- **La Administración de Justicia en las CCAA:** Debe recordarse que la regulación constitucional del Estado de las Autonomías permite a las CCAA dotarse de instituciones ejecutivas y legislativas, pero deja al poder judicial al margen de la reestructuración competencial. La CE prevé una organización de los tribunales basada en el principio de unidad, lo que excluye la posibilidad de una dualidad de órdenes. El principio se traduce en la reserva en exclusiva al Estado de la administración de justicia. La unidad jurisdiccional no implica que las CCAA carezcan de competencias en el ámbito de organización de los tribunales. Existen preceptos constitucionales que dejan un campo competencial abierto a las CCAA en materias:
 - ◆ **Personal al servicio de la Administración de Justicia:** el Art. 122.1 CE configura al *personal al servicio de la Administración de Justicia* como un sector específico, una organización administrativa (secretarios, oficiales...) distinto del estricto personal jurisdiccional (jueces y magistrados). En los aspectos reglamentarios y ejecutivos referentes a ese personal, la CE y la LOPJ han asignado competencias al Estado, al CGPJ y algunas CCAA (de primer grado).

- ♦ **Organización de demarcaciones judiciales:** tal posibilidad viene prevista en el Art. 152 CE y se refiere a todas las CCAA. No se trata de una competencia exclusiva, sino de una competencia para participar en esa organización. La LOPJ fija las vías para que las CCAA participen en el procedimiento de fijación y delimitación de demarcaciones, que implica colaboración entre Estado y CCAA.
- ♦ **Competencias respecto del Tribunal Superior de Justicia:** dice el art. 152 CE que *un Tribunal Superior de Justicia () culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la CCAA*, su establecimiento deberá llevarse a cabo *de conformidad con lo previsto en la LOPJ*. Esos tribunales están establecidos en todas las CCAA.
- **La organización territorial interna en las CCAA:** El sistema constitucional de distribución competencial permite a las CCAA asumir potestades en relación con su organización territorial interna (estructuración de su territorio en entidades locales infraautonómicas, delimitación de las mismas, y su organización y atribución de competencias). Corresponden competencias al Estado, las CCAA, e incluso, a los entes locales a las que la CE garantiza un margen propio de autonomía. Los poderes de las CCAA están sometidos, pues, a dos límites:
 - ♦ **Las garantías constitucionales a favor de la Administración.** La CE establece una garantía constitucional a los entes locales que consiste en la protección constitucional de la misma existencia de los entes locales y la protección de un ámbito Propio de autonomía, tanto organizativo como funcional. La CE extiende esa garantía a municipios (147 CE) y provincias (141). En las CCAA uniprovinciales se sustituye la estructura organizativa provincial por la de las CCAA. El Art. 141.1 CE considera a la provincia como *división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado*. Por ello no cabe eliminar la división provincial ni tampoco suprimir los órganos propios de la autonomía provincial. Esa autonomía se extiende a las islas; *en los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos* (141.4 CE).
 - ♦ **Competencias reservadas al Estado.** La atribución expresa referida a *las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatuario de sus funcionarios* (149.1.18 CE). Supone la fijación estatal de unos principios, criterios y disposiciones comunes relativas a la estructura de las administraciones públicas. El TC considera a la Administración local bifronte, ya que está sometida a una normativa estatal encargada de fijar unas bases organizativas y competenciales que garanticen la autonomía local y una regulación unitaria mínima común; y por otro lado, estaría abierta a las CCAA que hubieran asumido competencias al respecto en sus Estatutos, y ello dentro de las bases estatales.

Lección 12: La distribución de competencias entre el Estado.

- **Criterios generales de la distribución de competencias:** El Estado de las autonomías aparece como el resultado del reconocimiento de la variedad de los pueblos de España, y de la voluntad proclamada en el preámbulo de la Constitución, de proteger "sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. La Constitución establece como principio general (Art.143) la presencia de características históricas, culturales y económicas comunes y la entidad regional histórica" como fundamento y justificación de la autonomía política. En su art. 144 admite alguna excepción que se configura como extraordinaria sólo justificada por motivos de interés nacional. Las Comunidades Autónomas son entidades históricas y culturales con entidad propia. La garantía de esa entidad requiere la habilitación de una serie de técnicas jurídicas para que la voluntad constitucional no quede en una mera expresión de buenas intenciones. Se incluyen en el Título VIII de la Constitución, y son:
 - ♦ **Reparto competencial:** La asunción por las CCAA De un conjunto de poderes o

competencias para la protección y defensa de sus intereses propios.

- ♦ **Organización de los poderes autonómicos:** El establecimiento de un sistema competencial propio, encargado de ejercer esos poderes y competencias.

El modelo del Estado de las Autonomías es complejo y no puede contenerse en una o unas pocas normas, su regulación y estructura es resultado de una amplia variedad de normas constitucionales, legislativas y reglamentarias, de decisiones jurisdiccionales, e incluso de convenciones o costumbres constitucionales ya arraigadas. Elementos de ese conjunto regulador:

- ♦ **Las normas constitucionales** relativas al reparto de competencias.
 - ♦ **Las normas de los Estatutos de Autonomía.**
 - ♦ **Las leyes estatales** relativas a la delegación y transferencia competencial y a la fijación de bases.
 - ♦ **Las Sentencias del TC** en la resolución de conflictos competenciales.
 - ♦ **Los Reales Decretos de transferencia de funciones y servicios.**
- **Tipos de competencias:**
 - ♦ **Competencias Exclusivas y compartidas:** El sistema federal clásico se manifiesta en la Constitución norteamericana de 1787 con los Estados federados. Ejercen todas las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial. La realidad social queda, dividida en "sectores competenciales y unos serán de competencia de la Unión y otros de la competencia de los Estados. La reserva en exclusiva al Estado de la Administración de justicia ha de entenderse reducida a los aspectos referentes directamente a la función jurisdiccional del Estado, a la selección, estatus y actuación de los Jueces y Tribunales, sin que incluya forzosamente los aspectos de tipo administrativo referentes a actividades auxiliares, es decir, administración de la Administración de Justicia.
 - ♦ **Competencias compartidas: La reserva de legislación:** En otros casos, el Art. 149.1 CE reserva al Estado solamente alguna o algunas materias. El más frecuente es el atribuir al Estado la función legislativa sobre una materia, dejando la posibilidad a las CCAA de asumir en sus Estatutos otras competencias distintas a la de la legislación. Se han producido conflictos constitucionales sobre si la normativa reglamentaria debe considerarse ejecución o legislación. La respuesta del TC ha sido la de distinguir entre diversos tipos de reglamentos. Los referidos a la organización de los servicios administrativos (reglamentos de autoorganización) y los relativos al funcionamiento de los mismos son parte de la función ejecutiva, y corresponderán a las CCAA; mientras que los reglamentos que desarrollan y complementan normativamente los mandatos legales han de considerarse parte de la función legislativa.
 - ♦ **Competencias compartidas: La normativa básica:** En otros supuestos, el Art. 149.1 CE se refiere sólo a parte de la función legislativa básica. Una variante de este tipo sería la reserva a favor del Estado de las bases de un sector bases de la ordenación del crédito (149.1.11)], o bases y coordinación general de la actividad económica (149.1.16), o bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13). la jurisprudencia constitucional ha venido a identificar la reserva de "las bases" con la de la legislación básica". La compartición competencial se produce en cuanto las CCAA han asumido la competencia para dictar normas legales desarrollo. Esta técnica de compartición no tiene nada que ver con las

leyes de bases" de los Art. 82 y 83. Ni en la Constitución, ni en los Estatutos de Autonomía se define qué es lo básico, ni mediante qué vías formales han de dictarse las normas básicas. El régimen de la compartición entre bases estatales y desarrollo autonómico que de la jurisprudencia del TC, como:

- ◊ **Las bases integran un común denominador normativo:** La reserva a favor del Estado de la legislación básica deriva de la exigencia de un tratamiento normativo común, por exigir un interés general superior al interés de cada CA, por el que debe velar el Estado. Las leyes básicas estatales deberán dejar un ámbito suficiente para que las CCAA puedan elaborar su propia normativa de desarrollo. Debe conjugarse una política normativa estatal, mediante ley básica, con una pluralidad de políticas normativas autonómicas, mediante leyes de desarrollo.
 - ◊ **La extensión de la reserva de lo básico o competencias ejecutivas:** La existencia de materias que exigen un tratamiento jurídico uniforme en todo el territorio español supone que las autoridades estatales deben ser competentes para establecer un mínimo denominador común y para ejercer funciones de tipo ejecutivo, que deben permanecer centralizadas y que resultan por ello básicas.
 - ◊ **El concepto de bases como potencia horizontal del Estado:** La reserva al Estado de las bases de una materia puede extenderse a funciones legislativas y a ejecutivas respecto de una materia determinada. Ello tiene importancia en los casos en que el (Art. 149.1) formula este tipo de reserva competencial en tales términos, que representan una amplísima habilitación a favor de la competencia estatal.
 - ◆ **Las características formales de la normativa básica:** Serán las Cortes Generales, mediante Ley, las que deberán establecer lo que ha de entenderse por básico. Sólo excepcionalmente será posible que el Gobierno pueda regular por Decreto aspectos básicos de una materia cuando esa regulación resulte indispensable para garantizar el fin perseguido por la reserva competencial al Estado. La propia Ley básica ha de definirse como tal: ella misma ha de declarar el alcance básico de todas o parte de sus normas, o al menos ha de permitir inferir esta condición de las mismas sin especial dificultad. La Ley ha de definirse, parcial o totalmente, como básica. Se trata de permitir a las CCAA conocer con la mayor exactitud posible cuál es el marco normativo al que deben sujetarse en el ejercicio de sus competencias de desarrollo de la legislación estatal básica.
 - ◆ **Otros supuestos de competencia compartidas:** Se trata de aquellos casos en los que la potestad normativa de las -CCAA se hace depender de los términos que establezca una Ley estatal, sin relacionar esa dependencia con el carácter básico de la Ley del Estado
- ◊ **Ejemplos:**
- **Art. 149.1 apartado 29:** Posibilidad de creación de policías por las CCAA en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica.
 - **Art. 152.1 CE:** Las CCAA podrán ostentar las competencias para participar en la organización de las demarcaciones judiciales de su territorio de conformidad con lo previsto en la LOPJ. Esta competencia ha sido asumida por la totalidad de los Estatutos de Autonomía.

◊ **Motivos que explican las diferencias que subsisten entre CCAA en cuanto a las**

competencias asumidas:

- **Permanecen fuera de las competencias de las CCAA** de autonomía limitada algunas materias que fueron asumidas por las CCAA plena, pero que no fueran transferidas, ni incluidas en las reformas estatutarias.
- **La CE prevé determinadas competencias como asumibles** sólo por aquellas CCAA que cumplan ciertas condiciones históricas. Ej. Las competencias en materia de derecho civil.
- **La Disposición Adicional Primera** implica la existencia de una diferenciación competencial, en cuanto se garantizan los derechos históricos de los territorios forales, actualizados en el marco de la CE y de los estatutos de Autonomía.
- **Existencia de un hecho diferencial lingüístico** con profundas repercusiones en el reparto competencial.

Lección 13: Las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

• Las Relaciones de Colaboración: Tipos de competencias:

- ♦ **La colaboración** es ante todo, es una actitud política por la que los diferentes poderes que conforman el Estado deben trabajar conjuntamente en la persecución de los intereses comunes y generales de todo el conjunto. Se expresa en dos dimensiones:

- ♦ **Negativa.** La colaboración se expresa constitucionalmente en términos de lealtad institucional. Dicho principio de lealtad deriva directamente de la obligación de todos los poderes públicos de acatar la CE. Respetar en sus respectivas actuaciones los intereses generales, y los particulares y legítimos de los demás, en la medida que todas las partes se encuentran unidas en una misma comunidad de intereses. Se constituye en un límite jurídico- constitucional a la legítima actuación de cada uno de ellas, así que el principio de lealtad institucional se erige en un límite negativo al ejercicio de competencias propias de cada parte. Si el límite se transgrede, puede acarrear la nulidad de la actuación.

- ♦ **Positiva:** Se expresa en términos del trabajo en común para la resolución de problemas que son también comunes. Se puede satisfacer a través de un amplio abanico de fórmulas que responden a una filosofía de copartición: en su grado mínimo da lugar a que las diversas instancias consulten recíprocamente con el objetivo de acordar unos criterios comunes de actuación; y en su grado máximo, puede llegar a propiciar un verdadero coejercicio de las competencias.

♦ Tipos diversos de relación:

- ♦ **Auxilio:** Consiste en la obligación que tienen todas las instancias de gobierno de prestar la asistencia y el apoyo necesario a las demás para que éstas puedan ejercer adecuadamente sus propias competencias. Se configura como un deber constitucional y también ha sido positivizado en la LRJPA. Su negativa deberá motivarse y puede ser revisada jurisdiccionalmente. Consiste en:

- **La obligación de intercambio** de información para poder cumplir

eficazmente con las funciones que le corresponden a cada instancia.

- **Facilitar en todo caso la cooperación y la asistencia** activas que las otras partes requieren para ejercer adecuadamente sus competencias.

◊ **Coordinación:** Consiste en el establecimiento de un procedimiento a través del cual las, distintas instancias ejercen sus propios poderes en un mismo sector, al objeto de acordar una orientación unitaria para sus actuaciones.

◊ **Cooperación:** En sentido estricto consiste en un coejercicio de las competencias, de tal modo que la actuación sometida a este régimen es llevada a cabo de forma mancomunada.

◆ **Las diversas relaciones de colaboración** cuando no derivan directamente de un deber constitucional, pueden ser establecidas unilateralmente por el Estado en caso de que se encuentre habilitado para ello por el bloque de constitucionalidad por disponer de un título competencial específico (competencia de coordinación artículo 149.1.16CE). En caso contrario una relación de colaboración sólo podrá establecerse con el acuerdo voluntario de las partes interesadas. Las distintas relaciones de colaboración y también las que son voluntarias, pueden canalizarse a través de diversos instrumentos entre los que destacan los convenios, los órganos mixtos o participativos:

◊ **La estructura básica de los convenios** está establecida así como la obligación de su publicación en el BOE y DOCA y de su comunicación al Senado, aunque obliguen desde el momento de la celebración. Podemos diferenciar:

- **Convenios propiamente dichos** que vinculan jurídicamente a las partes en el ámbito de sus respectivas competencias.
- **Protocolos generales** que se limitan a establecer pautas de orientación política sobre la actuación futura de las partes o fijan el marco general y la metodología para el desarrollo de fórmulas de colaboración en sectores de común interés.

◊ **Órganos mixtos:** En los que participan las diversas instancias. De especial relevancia son las Conferencias Sectoriales, como plataformas generales de encuentro del Estado y las CCAA, con funciones de deliberación y coordinación, y cuya creación concreta corresponde a las leyes estatales sectoriales o al acuerdo singular entre el Estado y las CCAA. En el ámbito de las relaciones bilaterales destacan las Comisiones Bilaterales. Presentan también una gran diversidad en cuanto a su concreta configuración:

- **Por su composición**, generalmente ejecutiva pero con la posibilidad de múltiples niveles de representación.
- **Por su ámbito**, multilateral o sectorial y bilateral.
- **Por sus funciones**, generalmente consultivas y de deliberación, pero con posibilidad de asumir ciertas funciones decisorias e incluso de gestión directa.

Hay que mencionar además, los procedimientos:

- **Procedimientos mixtos o participados:** Se establecen mecanismos de consulta y participación en la toma de decisiones que competen una instancia.
 - **Planes o programas conjuntos:** Los planes conciertan objetivos en un determinado sector sobre el que ambas detentan competencias, pueden ser de carácter e intensidad diversa. Esta es una técnica de creciente importancia en la relación entre el Estado y las CCAA.
- **Las Relaciones de Conflicto; vías para su resolución 13.3:** Las discrepancias respecto a la distribución de competencias entre las instancias centrales y territoriales aparecen como elemento inevitable en los ordenamientos compuestos. Las controversias entre Estado y CCAA pueden versar sobre puntos competenciales, pero también sobre otras materias, dando lugar a conflictos jurídicamente formalizados. La importancia que cobra esta conflictividad ha llegado hasta tal punto que permite hablar de un Estado jurisprudencial autonómico.
 - ◆ **Vías ordinarias:** La resolución de conflictos jurídicos (referentes a la interpretación de normas constitucionales y estatutarias) aparece sometida a vías ordinarias aplicables en todos los sectores del ordenamiento. Así, las actuaciones administrativas aparecen sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa. Tanto la Administración del Estado como la de las CCAA están sometidas al control contencioso-administrativo de los tribunales. En lo referido a la actividad legislativa, la vía para resolver los contenciosos es el recurso directo de inconstitucionalidad que ofrece la posibilidad al Estado y las CCAA de impugnar las normas legales que se estime vulneren los mandatos constitucionales.
 - ◆ **Conflictos de competencia.** Tanto la CE como la LOTC han habilitado diversos para resolver las discrepancias entre Estado y CCAA, tanto de índole jurisdiccional, como de otro tipo. Las primeras son procedimientos de planteamientos de conflictos de competencia (positivos y negativos), así como el procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas. El segundo lo regula el artículo 155CE. En el procedimiento de los conflictos de competencias se distinguen dos partes: la que pretende una composición de tipo administrativo (requerimiento), para lo que en ocasiones se crea un órgano paritario que trata de evitar el paso a un conflicto formalizado ante instancias jurisdiccionales; y una posterior de índole jurisdiccional ante el TC. El Gobierno de la nación dispone de un instrumento para impugnar ante TC cualquier resolución sin fuerza de ley o disposición de las CCAA, sin que se base en motivos competenciales. Las CCAA no disponen de esta posibilidad, sus impugnaciones sobre disposiciones estatales (sin fuerza de ley) se formalizarán ante el contencioso-administrativo.
 - ◆ **El artículo 155CE:** Este artículo prevé, fuera del ámbito jurisdiccional, un procedimiento para resolver las diferencias que afecten gravemente al interés general de España. La CE concede al Gobierno la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para obligar a una CCAA al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones. Es necesario: que la comunidad no cumpliera las obligaciones que la CE u otras leyes le impongan, o actuase de forma que atentase gravemente al interés general de España, además el Presidente de la CCAA en cuestión desatendiera el requerimiento del Gobierno, y finalmente, el Gobierno necesitará la aprobación de la mayoría absoluta del Senado. Las medidas que el Gobierno está habilitado para tomar no llegan al extremo de hacer desaparecer la estructura territorial de la CCAA, pero si implican una suspensión de la autonomía funcional.
 - **Financiación de las CCAA: 13.4:**
 - ◆ **El artículo 156.1CE** reconoce la autonomía financiera de las CCAA para el desarrollo y ejecución de sus competencias, lo que implica un poder de autodisposición sobre los recursos

necesarios para una efectiva asunción de las competencias previstas en sus estatutos. Autonomía financiera debe entenderse como: capacidad de disposición respecto a las fuentes de ingresos y capacidad de disposición en relación con el gasto. Esa autonomía deberá realizarse *"con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles"*. La CE establece un mecanismo para asegurar coordinación y solidaridad en la regulación de sus ingresos (autonomía tributaria) como sus gastos (autonomía presupuestaria). El 157.3CE dispone que el ejercicio de las correspondientes competencias financieras podrá regularse mediante LO. El Estado, mediante LO, podrá establecer las líneas directivas del modelo de financiación de las CCAA, creando la Ley Orgánica de financiación de las CCAA (LOFCA). Esta ley contiene normas referentes a la capacidad tributaria de las CCAA, a su coordinación con la actividad estatal y también a la ordenación de la potestad de gasto autonómico. Se ve completada por acuerdos entre los principales actores políticos.

- ♦ **Las disposiciones constitucionales, estatutarias y leyes de desarrollo** de la CE dan lugar a un sistema de ordenación de las potestades autonómicas de ingresos o gastos comunes a todas las CCAA (salvo el País Vasco y Navarra). El 157.2CE enumera un conjunto de fuentes de ingresos de las CCAA que incluye los instrumentos usuales de financiación de las organizaciones públicas. Son más importantes los elementos de unión (Estado-CCAA) que los de separación financiera. Las CCAA no han creado sistemas tributarios propios, sino que se han integrado en el sistema tributario estatal. Sus vías son:

- ♦ **La cesión de tributos estatales:** Tributos que son establecidos por una ley estatal y se destinan a las CC A, que incluso disponen de competencias normativas que pueden afectar a su régimen. Esta cesión incluye, entre otras, la posibilidad de que las CCAA puedan fijar una propia tarifa autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Se pretende aumentar en el futuro la autonomía y la corresponsabilidad fiscal de las comunidades, dándoles la posibilidad de contar con recursos propios.

- ♦ **Transferencias presupuestarias:** Transferencias efectuadas por el estado de sus presupuestos generales. Un punto muy discutido es el criterio que se utiliza para la fijación de los porcentajes de participación de cada CCAA. El artículo 158CE prevé que la asignación a las CCAA deberá cubrir y garantizar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.

- ♦ **Fondo de compensación territorial:** Es un conjunto específico de recursos, con entidad propia, destinando a corregir desequilibrios económicos territoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Se destina a gastos de inversión que serán distribuidos entre las CCAA. La Ley del Fondo de Compensación Interterritorial fija los criterios de reparto de los recursos asignados al fondo.

- ♦ **La CE ofrece posibilidades** para que las CCAA obtengan recursos propios:

- **Rendimientos procedentes del patrimonio de las CCAA**, ingresos de Derecho Privado y procedentes de operaciones de crédito.
- **Se permite la creación por la CCAA** de sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, y el segundo apartado posibilita los recargos sobre impuestos estatales, son vías para aumentar la presión impositiva.

- ♦ **En lo referido a los gastos**, la LOFCA contiene las previsiones básicas. Los presupuestos han de tener carácter anual, e incluir todos los gastos e ingresos correspondientes. Deben ser elaborados con criterios homogéneos, para permitir su consolidación con los Presupuestos del

Estado, además quedan bajo el control el Tribunal de Cuentas.

- ◆ **El País Vasco y Navarra** han consolidado un sistema financiero, sistema de concierto en el caso vasco, y sistema de convenio en el caso navarro. Su base reside en un acuerdo con el estado, aprobado por ley estatal, que permite a los antiguos territorios forales establecer un sistema propio, contribuyendo, contribuyendo con un cupo prefijado y renovable, a los cargos comunes del estado.