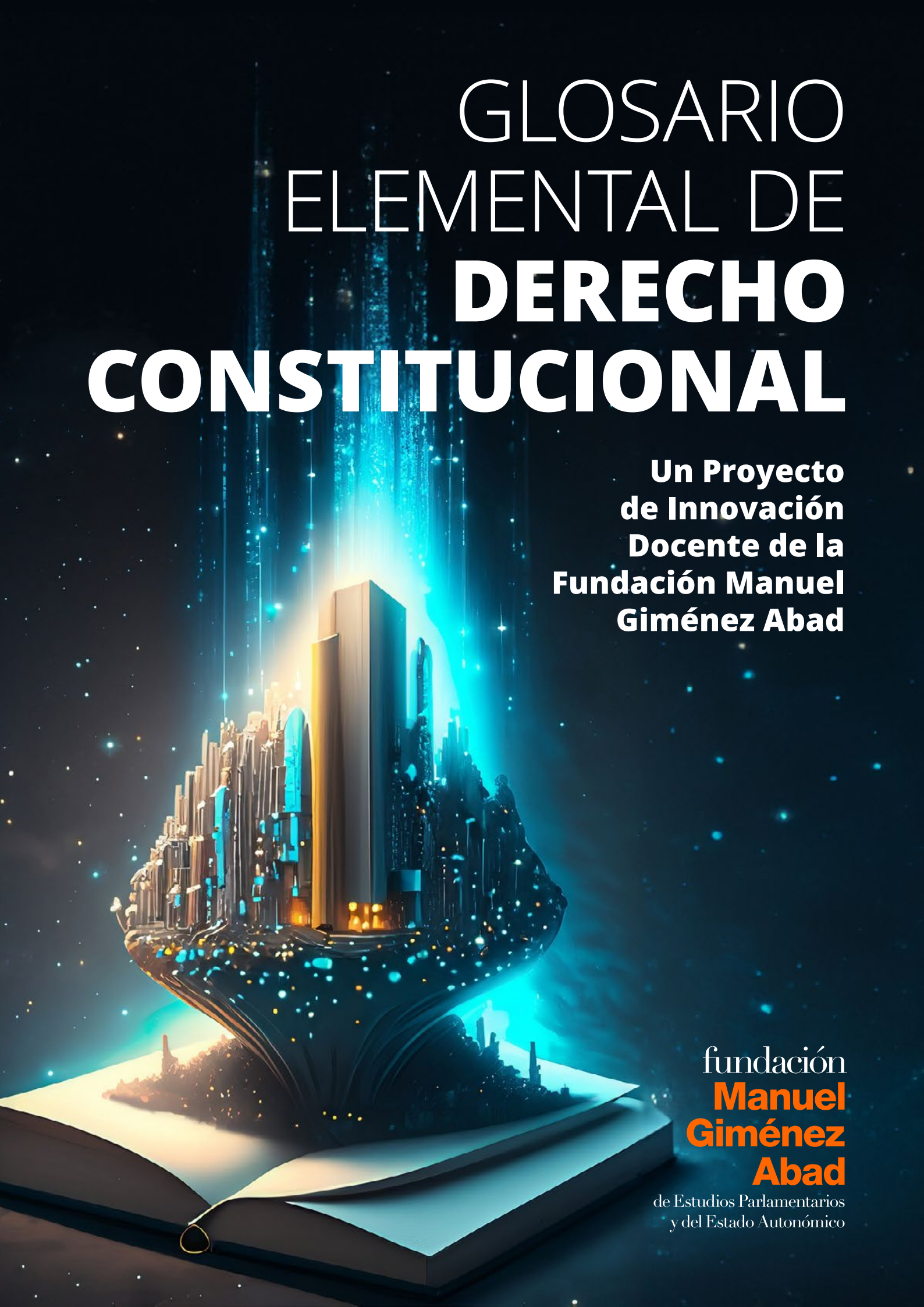


# GLOSARIO ELEMENTAL DE **DERECHO** **CONSTITUCIONAL**

**Un Proyecto  
de Innovación  
Docente de la  
Fundación Manuel  
Giménez Abad**

fundación  
**Manuel  
Giménez  
Abad**

de Estudios Parlamentarios  
y del Estado Autonómico



## **AUTORES:**

TAMARA ÁLVAREZ ROBLES  
GONZALO GABRIEL CARRANZA  
GALAICO  
PATRICIA GARCÍA MAJADO  
LAURA HERNÁNDEZ LLINÁS  
ANA LÓPEZ NAVÍO  
ALBERTO MACHO CARRO  
MÓNICA MARTÍNEZ LÓPEZ-SÁEZ  
JOSÉ CARLOS NIETO JIMÉNEZ  
LARA REDONDO SACEDA  
MIGUEL ÁNGEL SEVILLA DURO

## **COORDINADOR:**

PABLO GUERRERO VÁZQUEZ

*Este glosario, dirigido al alumnado de Derecho Constitucional, trata de abordar con rigor, pero de forma sintética, y con un lenguaje sencillo, conceptos nucleares de la asignatura. Todas las voces recogidas parecen esenciales para la comprensión de la materia, aunque no todas las voces esenciales para tal fin aparecen recogidas en el presente Glosario. Todas las que están son, pero no son solo las que están. El equipo de trabajo del Proyecto de Innovación Docente que da como resultado el Glosario Elemental, consciente de su limitada capacidad de actuación, seleccionó aquellas en las que, a su criterio, las alumnas y alumnos encontraban mayores dificultades. El trabajo que se presenta, en todo caso, es un proyecto abierto, susceptible de revisión, ampliación y mejora.*

1ª edición, Zaragoza, 2023

© Fundación Manuel Giménez Abad

DOI: [10.47919/FMGA.OC23.0100](https://doi.org/10.47919/FMGA.OC23.0100)

Diseño gráfico: Inés Bullich

# VOCES

1. Aconfesionalidad del Estado
2. Administración electoral
3. Aforamiento
4. Arbitrariedad
5. Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas
6. Autonomía
7. Autonomía local
8. Autonomía parlamentaria
9. Bicameralismo
10. Bloque de constitucionalidad
11. Cláusula de intangibilidad
12. Coerción estatal
13. Colaboración
14. Competencia
15. Conflicto de competencias
16. Consejo de Estado
17. Consejo de Gobierno
18. Consejo de Ministros
19. Consejo General del Poder Judicial
20. Constitución
21. Contenido esencial de los Derechos fundamentales
22. Control previo de constitucionalidad
23. Cuestión de confianza
24. Cuestión de inconstitucionalidad
25. Cuestión prejudicial
26. Deber constitucional
27. Decreto legislativo
28. Decreto-ley
29. Defensor del pueblo
30. Democracia
31. Derechos fundamentales
32. Derechos sociales
33. Dignidad de la persona
34. Diputación permanente
35. Disolución anticipada del Parlamento
36. Estado
37. Estado de Derecho
38. Estado social y democrático
39. Estados de alarma, excepción y sitio
40. Estatuto de autonomía
41. Federalismo
42. Forma de Estado, de Gobierno y de la Jefatura del Estado
43. Fuerza, rango y valor de ley
44. Funciones parlamentarias
45. Gobierno
46. Grupo parlamentario
47. Habeas Corpus
48. Igualdad
49. Inelegibilidad-incompatibilidad
50. Iniciativa legislativa (proyectos y proposiciones de ley)
51. Inmunidad de los parlamentarios (y suplicatorio)
52. Investidura
53. Inviolabilidad de los parlamentarios
54. Inviolabilidad del Rey
55. Irretroactividad
56. *lus in officium*
57. Jerarquía
58. Juramento o promesa
59. Justicia constitucional (concentrada y difusa)
60. Lealtad
61. Ley (ordinaria, orgánica, de bases, básica y autonómica)
62. Libertad
63. Margen de apreciación
64. Ministerio fiscal
65. Moción de censura
66. Monarquía parlamentaria
67. Nación (y nacionalidad)
68. Objeción de conciencia
69. Órgano parlamentario
70. Órgano parlamentario de gobierno
71. Órgano parlamentario de trabajo
72. Parlamento (Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado)
73. Partido político
74. Periodo de sesiones
75. Pluralismo político
76. Potestad reglamentaria
77. Prevalencia
78. Primacía
79. Principios rectores de la política social y económica
80. Procedimientos legislativos especiales
81. Proceso constituyente
82. Proporcionalidad
83. Recurso de amparo
84. Recurso de inconstitucionalidad
85. Referéndum
86. Reforma (y rigidez) constitucional
87. Refrendo de los actos del Rey
88. Reserva de ley
89. Senador de designación autonómica
90. Separación de poderes
91. Sistema electoral
92. Soberanía
93. Solidaridad
94. Supletoriedad
95. Tratado internacional
96. Tribunal Constitucional
97. Tribunal de Cuentas
98. Unidad
99. Veto presupuestario

## 1. Aconfesionalidad del Estado

El término “aconfesionalidad” debe enmarcarse en la protección de la libertad religiosa dispensada por el artículo 16 CE. En su apartado tercero, este artículo declara que ninguna confesión tendrá carácter estatal. Es decir, la aconfesionalidad implica la no adscripción ni pertenencia a ninguna confesión religiosa determinada. Ahora bien, no debe confundirse “aconfesionalidad” con “laicismo”. Mientras el laicismo implica la independencia de cualquier confesión religiosa, la aconfesionalidad simplemente implica la no pertenencia, sin descartar una posible relación con confesiones religiosas. De hecho, el propio apartado tercero del artículo 16 CE declara que deberán mantenerse relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española.

## 2. Administración electoral

La Administración Electoral es un conjunto de órganos y tiene como finalidad garantizar la transparencia, objetividad y el principio de igualdad en los procesos electorales, según establece el art. 8 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG, en adelante). Debido a su naturaleza, ubicación territorial y composición, esta, como ente administrativo vinculado a la organización de las elecciones y a la resolución de cuestiones electorales previas al proceso jurisdiccional, se ha calificado simultáneamente de judicial e institucional.

Está integrada por: (1) la Junta Electoral Central, en cuanto órgano de carácter permanente, con competencia en todo el territorio nacional y con sede en Madrid; (2) las Juntas Electorales Provinciales, en cuanto órganos no permanentes con competencia en el ámbito provincial y con sede en las audiencias provinciales; (3) las Juntas Electorales de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cuanto órganos no permanentes con competencia en el ámbito territorial que corresponde con el de los partidos judiciales y con sede en los juzgados correspondientes; y (4) las Mesas Electorales.



### 3. Aforamiento

Prerrogativa que ostentan determinadas personas por razón de su cargo en cuya virtud la competencia jurisdiccional para conocer las causas judiciales que se sigan contra ellas es especial, esto es, se atribuye específica y exclusivamente a órganos judiciales distintos de los que las normas procesales de competencia establecen con carácter general para todos los ciudadanos.

Esta alteración de las reglas de competencia de judicial que el aforamiento implica queda predeterminada concretamente por la Constitución Española en dos casos concretos. Por un lado, el art. 71.3 contempla que «en las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo»; por otro lado, el art. 102.1 dispone que «la responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

En origen, la atribución que a través del aforamiento se realiza de la competencia para conocer de los asuntos que afectan a determinadas autoridades a los tribunales jerárquicamente superiores hunde sus raíces en la sobresaliente preparación que tendrían aquellos y su presumible mejor resistencia a cualquier presión externa, con la finalidad última de, en el caso del fuero parlamentario, asegurar «la propia independencia y sosiego, tanto del órgano legislativo como del jurisdiccional», tratando de preservar «un cierto equilibrio entre los poderes y, al propio tiempo, la resistencia más eficaz frente a la eventual trascendencia de la resolución judicial en la composición del Parlamento» (STC 22/1997, de 11 de febrero, FJ. 6).

En la actualidad la institución del aforamiento es objeto de amplias críticas, tanto por las desventajas que supone para quienes lo ostentan (se pierde el derecho a la doble instancia, al no existir recurso ordinario frente a sentencias del TS), como por la contradicción apreciable de la prerrogativa con la igualdad ante la ley que el art. 14 CE consagra, predicable respecto de un elevadísimo número de aforados en España.

Además de las autoridades a las que se refiere la Constitución, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial contempla que será la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo la competente para instruir y enjuiciar las causas que se sigan contra una extensa lista de cargos que incluye, entre otros, a los presidentes y magistrados del TC y del TS, vocales del CGPJ, presidente de la Audiencia Nacional y de sus salas, Fiscal General del Estado y de Sala del TS, consejeros de Estado y del Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, etc. Incluso, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuentan con un fuero especial en determinados casos ante las Audiencias Provinciales.

A nivel autonómico no son pocos los Estatutos de Autonomía que prevén fueros especiales para los miembros de su Gobierno y de su Parlamento, otorgando la competencia para decidir sobre su eventual procesamiento y enjuiciamiento a los respectivos Tribunales Superiores de Justicia por delitos cometidos en el territorio de la Comunidad y al Tribunal Supremo para los actos perpetrados fuera de este.

## 4. Arbitrariedad

La arbitrariedad puede definirse de manera genérica en el ámbito jurídico como cualquier decisión u acción (normativa, administrativa o judicial) tomada no sobre la base de hechos establecidos y fundamentos jurídicos sino sobre la base de opiniones; lo que comúnmente se ha explicado como el “acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes dictado solo por voluntad o capricho de su autor, sin un razonamiento suficiente y sin explicación bastante de las razones en que se basa o careciendo estas de cualquier fundamento serio” (DRAE).

Nuestra propia Magna Carta hace referencia al principio de “interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos” en su art. 9.3 CE, entendiéndose como lo “no adecuado a la legalidad” o “desviación de poder” para cualquier poder del Estado (STC 27/1981).

En el contexto administrativo, ineludiblemente existe una diferencia entre la discrecionalidad administrativa (facultad de actuar bajo un marco regulatorio genérico y razones fundadas en derecho con unos márgenes de apreciación permitidos por nuestro ordenamiento) y la arbitrariedad, que queda terminantemente prohibida. Como preció nuestro máximo interprete, “la arbitrariedad implica la carencia de fundamento alguno de razón o de experiencia, convirtiendo en caprichoso el comportamiento humano, cuyas pautas han de ser la racionalidad, la coherencia y la objetividad” (STC 325/1994).



## 5. Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas

La Asamblea legislativa es una de las instituciones básicas de las Comunidades Autónomas a través de la cual se ejerce, fundamentalmente, el poder legislativo de éstas. La estructura parlamentaria autonómica es, por tanto, unicameral, pues no existe una segunda Cámara como a nivel estatal lo es el Senado.

A pesar de que el art.152.1 CE solo preveía la existencia obligatoria de Asambleas Legislativas en aquellas Comunidades Autónomas que hubieran accedido a la autonomía por la vía del art.151 CE, todas –también las que accedieron a la autonomía por la vía del art.143 CE– se dotaron de ella en sus respectivos Estatutos. Ningún precepto de la Constitución lo prohíbe. La única excepción a este respecto la constituyen los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla que gozan de asambleas representativas privadas de potestad normativa (salvo en el ámbito de los reglamentos parlamentarios). Dichas Asambleas reciben en algunas ocasiones tal nombre pero, en otras, como el de Cortes, Junta o Parlamento.

Los miembros de las Asambleas legislativas, en tanto que órganos representativos dotados de potestad legislativa, deben ser elegidos por sufragio universal en elecciones periódicas “con arreglo al sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio” (art.152.1 CE). Corresponde a las propias Comunidades Autónomas determinar el número de miembros que componen la Asamblea, las circunscripciones para elegirlos y la fórmula electoral.

Entre las funciones más relevantes de las Asambleas legislativas autonómicas destacan la aprobación de leyes, el ejercicio de la iniciativa legislativa en el ámbito estatal (art.87.2 CE) y de reforma constitucional (art.166 CE), la aprobación de los presupuestos autonómicos, la elección del Presidente de la Comunidad Autónoma, la exigencia de responsabilidades políticas a éste y a los miembros del Consejo de Gobierno, la designación de los senadores autonómicos (art.69.5 CE), la interposición de recursos de inconstitucionalidad (art.162.1 a CE), etc.

## 6. Autonomía

La autonomía es uno de los cuatro principios jurídicos que rigen la organización territorial de España, junto a la unidad, la solidaridad y la igualdad (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). En palabras del Tribunal Constitucional, el principio de autonomía dota a las comunidades autónomas de una verdadera pluralidad y capacidad de autogobierno, notas ambas que caracterizan al Estado de las Autonomías (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2.a), y se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia (STC 3/1992, de 6 de febrero, FJ 7).

Este principio está consagrado en el artículo 2 CE, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Su concreción elemental se halla en el artículo 137 CE, donde se afirma que los municipios, provincias y CCAA en que se organiza territorialmente el Estado “gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. En todo caso, es la Ley la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). La autonomía de las CCAA trasciende del marco administrativo propio de los entes locales, pero es finita, de tal modo que hace referencia a un poder limitado que no alcanza la soberanía. Dado que cada ente territorial dotado de autonomía es una parte del todo, en ningún caso las concreciones de este principio pueden oponerse al de unidad, al que la autonomía limita y tensiona en el marco competencial. Es, precisamente, dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el referido artículo 2 de la Constitución (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).

La autonomía de las CCAA debe distinguirse de la autonomía local. Esta última es una garantía institucional estipulada en el artículo 140 CE, y está orientada al derecho a participar en la gestión de los intereses municipales. Su configuración se defiere al legislador ordinario, que tiene como único límite el núcleo esencial dispuesto en la Constitución (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3). Por ello, iría en contra de la autonomía municipal un desarrollo legislativo del precepto que impidiese la participación o que solo diese lugar a una intervención meramente simbólica, haciendo así inviable la participación institucional de los Ayuntamientos (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9).





## 7. Autonomía local

Junto con las Comunidades Autónomas, la Constitución otorga autonomía a Municipios –art. 140 CE– y Provincias –art. 141 CE– (que constituyen la Administración Local). En España, la Administración Local, de mayor raigambre histórica que las Comunidades Autónomas, se configura como un tercer pilar del Estado. Sin embargo, la Constitución distribuye todo el poder entre el Estado (art. 149 CE) y las CCAA (EEAA y 150.1 y 2 CE), sin precisar las competencias que corresponden a las entidades locales.

A esta concurrencia competencial sobre las entidades locales es a lo que se le ha denominado la naturaleza bifronte de la administración local (STC 84/1982). El Estado, con base en el artículo 149.1. 18º CE puede regular las bases de la administración local (Ley 7/1985, LRRL) –sin poder agotar todo el espacio normativo que corresponde al legislador autonómico, en especial en lo relacionado con cuestiones de organización y funcionamiento interno– y las CCAA dictan su normativa en materia local en desarrollo de estas bases. Ello ha llevado a algunas CCAA, como Aragón o Cataluña, a crear un tercer nivel de Administración Local, entre el Municipio y la Provincia: la Comarca.

En todo caso, como la administración local es un tercer pilar del Estado, el Estado y las CCAA, al regular las competencias de las EELL, no pueden ni suprimirlas ni desdibujarlas o vaciarlas de contenido hasta hacerlas irreconocibles, inútiles o inservibles.

El Gobierno de los Municipios corresponde a los Ayuntamientos, y el de las Provincias a la Diputación provincial. Los Ayuntamientos están conformados por el Alcalde y los concejales, que son elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). No obstante, en algunos pequeños municipios rige el sistema de Concejo Abierto. Los Diputados provinciales no son elegidos directamente por los ciudadanos, sino a través de un sistema de segundo grado: los vecinos eligen a los concejales de su municipio, y los concejales de los municipios de la provincia a los Diputados provinciales).

En su primera jurisprudencia (STC 25/1981), el Tribunal Constitucional afirmó que “las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales”. Si bien, hoy en día es comúnmente aceptado por la doctrina que esta Sentencia se dicta para reafirmar la autonomía de las Comunidades Autónomas más que para definir la de las Entidades Locales. Por ello la autonomía de las entidades locales es una autonomía de naturaleza política –pese a que no pueden aprobar normas con rango de ley–.

## 8. Autonomía parlamentaria

La Constitución reconoce la plena autonomía del Congreso y Senado en sus aspectos internos. La autonomía parlamentaria supone la capacidad de cada Cámara para aprobar separadamente su Reglamento, su presupuesto de gastos e ingresos y elegir a su Presidente y demás miembros de la Mesa. En otras palabras, proporciona la competencia parlamentaria para aprobar sus propias normas (autonomía normativa), su propio presupuesto (autonomía presupuestaria); para ordenar su propia organización (autonomía administrativa); su propio personal (autonomía de personal); y elegir sus propios órganos de gobierno; así como autonomía de policía y seguridad en los recintos parlamentarios.

En lo que atañe a las Cortes Generales, está previsto en el artículo 72 CE. Las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tienen, igualmente, reconocido este principio en el Estatuto de Autonomía.

En palabras del propio Tribunal Constitucional en el ATC 52/1994, *“el principio de autonomía parlamentaria, constitucional y, en este caso, estatutariamente garantizado, dota a la Asamblea legislativa de una esfera de decisión propia que únicamente puede ser sometida a la fiscalización de este Tribunal en la medida en que por un acto de la Cámara se apliquen de manera desigual las normas que rigen su vida interior (art. 23.2 C.E.), o cuando del mismo resulte una lesión de la función representativa constitucionalmente encomendada a los parlamentarios que pueda repercutir en el derecho a la participación política de sus representados (art. 23.2 C.E. en relación con su párrafo primero)”*.



## 9. Bicameralismo

Un sistema es bicameral cuando su Parlamento está dividido en dos Cámaras. La razón histórica de la fracción en dos del poder legislativo es diferente en los Estados unitarios y en los compuestos. Pero en ambos casos responde a la lógica de representar a distintas realidades en cada una de las dos Cámaras. En los Estados unitarios, la existencia de un Senado, de una Cámara Alta, tenía como propósito representar a la aristocracia. En los Estados compuestos, la finalidad del Senado era representar a los territorios que lo integraban.

En España, solo fueron Cortes unicamerales las previstas en las Constituciones de 1812 y 1931. Pero si dejamos al margen la experiencia de la I República, la Constitución de 1978 es la primera en nuestra historia constitucional que considera nominalmente al Senado como una Cámara de representación territorial. Pese a ello, ni por su composición ni por sus funciones (con algunas excepciones, como en lo que atañe a la activación de la coerción federal) el Senado español es tal.

El bicameralismo, además, puede ser perfecto –cuando sitúa en pie de igualdad a ambas Cámaras, como es el caso italiano– o imperfecto –cuando se otorga un papel preeminente a una de ellas, como es el caso español, cuya posición queda subordinada al Congreso tanto en el ejercicio del control político al gobierno como en el ejercicio de la función legislativa–.

En los estados unitarios, la progresiva generalización del sufragio provocó o bien la desaparición de la Cámara Alta (Dinamarca), o bien su progresiva pérdida de poderes (Reino Unido) o su democratización (Bélgica). En los Estados federales, quizás con la salvedad del *Bundesrat* alemán, los Senados no son reflejo de una representación territorial, sino política, atendiendo a que los senadores emiten su voto en clave partidista, con independencia de su lugar de procedencia.



## 10. Bloque de constitucionalidad

El bloque de la constitucionalidad es el conjunto de normas jurídicas con rango de ley que el Tribunal Constitucional tiene en cuenta, junto con la Constitución, para apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de otras, a pesar de tener su mismo rango jerárquico. Su existencia se debe a que la Constitución no regula ella misma todas las materias sino que ha reservado la regulación de algunas a determinadas normas con rango de ley (criterio de distribución de materias y competencias).

Esto hace que otras normas, para ser válidas, deban respetar, no solo lo dispuesto en las normas jerárquicamente superiores, sino también lo previsto en aquellas que tienen constitucionalmente reservada la regulación de una determinada materia, aunque posean su mismo rango. Por eso, justamente, actúan como parámetro de constitucionalidad. Estas normas integrantes del bloque de la constitucionalidad son los Estatutos de Autonomías, las leyes del art.150 CE, las leyes de delimitación competencial, los Tratados del art.93 CE, las leyes orgánicas, las leyes de delegación, la legislación básica y los Tratados del art.10.2 CE.



## 11. Cláusula de intangibilidad

En el ámbito de las reformas de las constituciones, las llamadas cláusulas de intangibilidad –o cláusulas pétreas– se configuran como límites expresos, fundamentalmente materiales, que impiden que determinadas previsiones constitucionales puedan ser reformadas. Si bien la Constitución Española no incluye este tipo de cláusulas –salvo la imposibilidad de reformar la Constitución en tiempo de guerra o durante la vigencia de algún estado de emergencia del artículo 116 CE, lo que es considerado un límite temporal, no material, a la reforma constitucional–, podemos encontrar algunos ejemplos en el Derecho Comparado europeo.

Así, en Alemania, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 establece en su artículo 79.3 que no está permitida ninguna modificación que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20 –relativos a los derechos fundamentales–. Asimismo, en el artículo 89 de la Constitución francesa de 1958 se establece que la forma republicana de gobierno no podrá ser objeto de reforma. Idéntica previsión encontramos en el artículo 139 de la Constitución italiana de 1948.



## 12. Coerción estatal

La coerción de un ente central a los entes secundarios constituye un instituto connatural a los Estados compuestos. Se trata de una acción jurídica por la cual el Estado compele a una de sus unidades a cumplir con el interés general o las obligaciones impuestas por la Constitución o las leyes, ante reiteradas acciones u omisiones que desafían el orden constitucional.

En el caso español, este tipo de coerción, comúnmente denominada estatal, viene recogida en el art. 155 CE que, aún con ciertas notas distintivas, resulta prácticamente un “copia y pega” del art. 37 de la Ley Fundamental de Bonn. En Alemania, este instituto, denominado “coerción federal” (*Bundeszwang*), surge de una tradición constitucional de larga data que ha perseguido mantener y salvaguardar el orden federal ante conductas de los *Länder* constitucional o legalmente inapropiadas. Desde 1949 a nuestros días no ha sido nunca puesto en marcha en aquel país, cumpliendo en cierto sentido con su cometido: ser un precepto que incita y procura el orden.

La Constitución española señala que si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar una serie de medidas para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para proteger el interés general. Entre estas medidas, que la Constitución no define de forma tasada, se encuentra la posibilidad de que el Gobierno de instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma afectada.

No se trata, como se aprecia, de una respuesta unilateral del Gobierno, sino de una decisión sometida a valoración de la cámara de representación territorial, que deberá juzgar las circunstancias fácticas y las disposiciones jurídicas o el interés general vulnerado para autorizar al Gobierno a ejecutar las medidas que considere apropiadas para reconducir la conducta autonómica. No se trata, tampoco, de la primera o única respuesta que tiene el Gobierno ante cualquier incumplimiento de la Comunidad Autónoma. Así, antes de poner en marcha este mecanismo han de arbitrarse todos los medios políticos y jurídicos posibles para solucionar el problema, que ha de tener asimismo tal magnitud que ningún otro medio resulte efectivo para tal fin. Por ello, se trata de una herramienta de último recurso.

Hasta el momento la coerción estatal ha sido autorizada por el Senado al Gobierno en una sola ocasión, en 2017, frente a las constantes desavenencias de las autoridades catalanas y la pretendida desconexión del Estado español mediante la declaración unilateral de independencia. El Tribunal Constitucional juzgó tal coerción conforme a la Constitución, salvo alguna medida concreta, en las SSTC 89 y 90/2019, de 2 de julio.

## 13. Colaboración

La colaboración entre los entes que integran el Estado compuesto, categoría a la que se adscribe España, constituye una exigencia impuesta tanto por la globalización como por la evolución del propio Estado. La idea de una división radical de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a modo de federalismo dual, dista de la realidad: la gestión competencial eficaz y eficiente requiere, según el caso, de vínculos estables entre el nivel central y el intermedio.

El principio de colaboración deriva del propio diseño constitucional, con independencia de que ningún precepto de la Constitución lo mencione de forma expresa. Constituye, en consecuencia, una imposición del sistema territorial diseñado por el constituyente que permite el ejercicio consensuado de las competencias y facultades de actuación de cada unidad territorial, sin alterar el reparto competencial. Las virtudes de este principio y su necesidad para el correcto funcionamiento del Estado autonómico han sido reconocidas en varias oportunidades por el Tribunal Constitucional.

Su desarrollo normativo se encuentra en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que recoge diversas técnicas (orgánicas y contractuales/convencionales) por medio de las cuales se materializa el principio: la cooperación, el auxilio y la coordinación. La colaboración propicia, en definitiva, las relaciones intergubernamentales, es decir, una serie de vínculos a nivel vertical y horizontal, así como bilaterales y multilaterales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o estas entre sí. Ejemplo de ello constituyen, entre otros, los convenios, acuerdos y protocolos; la Conferencia de Presidentes; las Conferencias sectoriales; las Comisiones bilaterales; o las Comisiones territoriales de coordinación.



## 14. Competencia

El término competencia en los textos constitucionales hace referencia a poder político, a un ámbito de la realidad sobre el que un determinado órgano o entidad está facultado para operar. Por eso, el reparto de competencias entre la entidad central y los Estados miembros o regiones es el núcleo central de cualquier sistema federal o regional, como nuestro Estado autonómico.

El sistema de distribución territorial del poder de nuestra Constitución se caracteriza sobre todo por la flexibilidad en torno a las competencias de que disponen las Comunidades Autónomas, ya que durante el proceso constituyente aún no se sabía si todo el territorio iba a constituirse en Comunidades Autónomas, ni si todas iban a tener las mismas competencias. Por este motivo, el artículo 149.3 CE dejó abierta la cuestión consagrando el principio dispositivo, en virtud del cual las normas que determinan dichas competencias son los Estatutos de Autonomía (si bien añade una cláusula residual que atribuye al Estado las competencias que no hayan asumido por esta vía las Comunidades Autónomas).

De esta manera, las únicas competencias que (relativamente) fija la Constitución son las correspondientes al Estado. Así, el artículo 149.1 establece una reserva de competencias en favor del centro en materias donde se consideró necesaria una regulación homogénea para salvaguardar el interés general en todo el territorio nacional. Además, existen otros preceptos constitucionales donde se atribuyen ciertas competencias al Estado, como ocurre con el artículo 81.1 CE, que reserva la regulación de determinadas materias a las leyes orgánicas, que solo pueden ser aprobadas por las Cortes Generales.

Pese a todo, la flexibilidad del sistema derivada del principio dispositivo se incrementa como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 150.1 y 2 CE, que, con ciertos límites, permite al Estado ceder competencias que le reserva la Constitución, bien mediante las leyes marco de competencia legislativa, bien mediante leyes de transferencia o delegación.

La falta de cierre constitucional del catálogo de competencias y su remisión a los Estatutos de Autonomía hacen que nuestro Tribunal Constitucional no solo tenga el control sobre el ejercicio de las competencias, sino también sobre su distribución a través de aquellos. Pues, a al ser normas de rango inferior a la Constitución, están sujetas a control del TC (art. 27.2.a LOTC).

La otra característica de nuestra distribución de competencias es que responde a un modelo de federalismo de ejecución. En nuestro país, como en otros europeos, el reparto de competencias es complejo porque no solo identifica materias, sino que además divide la función legislativa y la ejecutiva sobre dichos ámbitos. Es verdad que, en algunos casos, toda una materia se reserva en exclusiva a una sola de las entidades territoriales. Pero en la mayoría de los supuestos la Constitución establece competencias compartidas, bien reservando al Estado la legislación, por lo que las Comunidades pueden asumir toda la ejecución, bien atribuyendo a la entidad central solo la legislación básica, por lo que las Comunidades pueden asumir la legislación en desarrollo y la ejecución.



## 15. Conflicto de competencias

El Gobierno o los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas pueden promover conflictos de competencias cuando consideren que una disposición, resolución o acto sin valor de ley de una Comunidad Autónoma o del Estado, o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos, no respeta el orden constitucional de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes orgánicas dictadas para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De esta forma, se pueden plantear conflictos de competencias de dos tipos. Por un lado, los conflictos positivos, que enfrentan al Estado con una o más Comunidades Autónomas o a dos o más Comunidades Autónomas entre sí cuando se estime invadida una competencia propia. Y, por otro, los conflictos negativos, que tendrán lugar cuando un órgano estatal o de una Comunidad Autónoma decline su competencia para resolver cualquier pretensión deducida por una persona física o jurídica, con la peculiaridad de que aquí, además del Gobierno, el conflicto podrá ser planteado por el propio interesado.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 161.c) CE, el órgano competente para decidir sobre estos conflictos de competencias es el Tribunal Constitucional. No obstante, el procedimiento va precedido de un requerimiento que, si bien es facultativo para el Gobierno, resulta obligatorio para las Comunidades Autónomas. La razón de ser de este paso previo es tratar de alcanzar un arreglo amistoso, de tal forma que solo si el órgano requirente no ha obtenido satisfacción en esta fase previa será posible iniciar un procedimiento contradictorio ante el Tribunal Constitucional. Procedimiento que concluye con una resolución en forma de sentencia donde se declara la titularidad de la competencia controvertida (art. 66 LOTC). Eso sí, previamente el Tribunal puede acordar la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del conflicto en caso de que pudiera producir perjuicios de imposible o difícil reparación. Aunque si es el Gobierno el que recurre e invoca el artículo 161.2 de la Constitución, la suspensión es automática (art. 62 LOTC). En el plazo máximo de cinco meses, el Tribunal debe pronunciarse sobre el levantamiento o la ratificación de la suspensión.



## 16. Consejo de Estado

Se trata, tal cual lo define la Constitución en su art. 107, del «supremo órgano consultivo del Gobierno». Su regulación específica se encuentra en la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que reconoce, en su art. 1.2, que su función consultiva se lleva a cabo «con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes». Si bien no estamos propiamente ante un “órgano constitucional”, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el Consejo es un “órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece” (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 37). El Consejo no constituye una innovación del constituyente de 1978; por el contrario, se trata de una institución de larga data y de arraigada tradición en nuestro Estado, cuyos orígenes se remontan a 1562, creándose por decisión de Carlos V. Sus funciones y composición, claro está, han variado a lo largo del tiempo.

En la actualidad, cuenta con un presidente, nombrado libremente por Real Decreto del Consejo de Ministros refrendado por el presidente del Gobierno, entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado. Se integra por una serie de consejeros permanentes de carácter vitalicio y por consejeros natos, que ejercerán su función mientras ostenten el cargo que haya determinado su nombramiento. Por otro lado, cuenta con una serie de consejeros electivos, diez en total, cuyo mandato se limita a cuatro años. Actúa, según la naturaleza del asunto o la competencia, en Pleno, Comisión Permanente y Comisión de Estudios. Cuenta, a su vez, con una serie de Secciones encargadas del despacho de asuntos que ha de conocer la Comisión Permanente.

La función principal del Consejo es la de dictaminar sobre cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros. Este tipo de consulta puede ser preceptiva, de acuerdo con lo establecido en la L.O. 3/1980 o en cualquier otra ley. En los demás casos, será facultativa. Los dictámenes emanados del Consejo no son vinculantes para el Gobierno, salvo que la ley disponga lo contrario. Sin embargo, por lo general, las observaciones esenciales y no esenciales realizadas por el Consejo son tenidas en cuenta por el Gobierno para mejorar los textos articulados se someten a su consulta. Entre sus funciones se encuentra, además, la de elaborar por sí o bajo su dirección estudios, informes o memorias a solicitud del Gobierno o cuando lo considere oportuno para el mejor desempeño de sus funciones, así como elaborar propuestas legislativas o de reforma constitucional encomendadas, en este caso, por el Gobierno.

Los dictámenes deben emitirse, generalmente, en el plazo máximo de dos meses desde que el expediente ingresa por Registro. Sin embargo, existe la posibilidad de que el Gobierno, por la coyuntura del asunto, solicite del Consejo de Estado un informe con carácter urgente. En este caso, el dictamen deberá ser emitido en el plazo máximo de quince días, salvo que el Gobierno o su presidente determinen uno menor.

## 17. Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno es el órgano colegiado que dirige la política de la Comunidad Autónoma. Presidido, valga la redundancia, por el presidente de la Comunidad Autónoma, el Consejo está compuesto por el propio presidente, el o los vicepresidentes, en su caso, y los consejeros que, de acuerdo con lo que indiquen los Estatutos, deberán o no ser diputados de la Asamblea. Corresponde al Consejo de Gobierno el ejercicio de la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad y la Ley.

Las reuniones del Consejo de Gobierno se celebran periódicamente, previa convocatoria de su presidente, que deberá ir acompañada de un orden del día. El consejero con competencia en Presidencia actúa como secretario del Consejo, dejando constancia de los acuerdos adoptados. Sus deliberaciones tienen carácter reservado, por lo que sus miembros están obligados a guardar secreto sobre las opiniones y votos emitidos en el transcurso de las reuniones, así como de la documentación a la que hayan podido tener acceso por razón de su cargo, hasta tanto se hagan públicas oficialmente. Cabe destacar que pueden acudir a estas reuniones, también, aquellas autoridades o expertos que convoque el presidente, que quedarán también vinculados al secreto de las deliberaciones que presencien.

La relación específica de competencias del Consejo se recoge, por lo general, en las Leyes de Gobierno de cada Comunidad Autónoma, en el marco de lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía. Por esta razón, con independencia de algunas funciones genéricas, presentes en todos los Estatutos, pueden existir variaciones entre una Comunidad y otra.



## 18. Consejo de Ministros

Se trata de un órgano colegiado del Gobierno integrado por el presidente, el vicepresidente o vicepresidentes, en su caso, y los ministros de las distintas carteras. A sus reuniones podrán asistir, cuando sean convocados a tal efecto, los secretarios de Estado y, excepcionalmente, otros altos cargos.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece, en su art. 5.1, una serie de funciones propias del Consejo que pueden agruparse en aquellas relativas al impulso de la acción normativa; las reglamentarias; las concernientes a la tramitación de los Tratados Internacionales; las económico-financieras; las presupuestarias; y las de organización de la estructura de la Administración General del Estado. Sin embargo, esta relación no es taxativa: el Consejo de Ministros ejerce todas las atribuciones conferidas por la Constitución, las leyes o cualquier otra disposición normativa.

La presidencia del Consejo de Ministros recae en el presidente del Gobierno, que convoca las sesiones regularmente y fija el orden del día. No obstante, el art. 62.g) de la Constitución señala que S.M. el Rey podrá presidir las reuniones del Consejo, cuando lo estime oportuno, a petición del presidente del Gobierno. La Secretaría del Consejo de Ministros, por su parte, recae en la persona que ostente la titularidad del Ministerio de la Presidencia.

Las reuniones podrán tener carácter decisorio o deliberante. En todo caso, las deliberaciones del Consejo de Ministros serán secretas. Por esta razón, la Ley 50/1997 señala que se levantará acta de sus sesiones en las que figurarán, exclusivamente, las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, la relación de asistentes y los acuerdos adoptados y los informes presentados.

La preparación de las sesiones del Consejo de Ministros, en aquellos asuntos que vayan a someterse a su aprobación, recae en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, que generalmente se reúne unos días antes de las reuniones del Consejo que convoque el presidente. Por fuera del examen de la Comisión General quedan los nombramientos, ceses, ascensos a cualquiera de los empleos de la categoría de oficiales generales y aquellos asuntos que, excepcionalmente y por razones de urgencia, deban ser sometidos directamente al Consejo de Ministros.

## 19. Consejo General del Poder Judicial

La Constitución de 1978 es muy cuidadosa a la hora de regular la independencia del poder judicial. De hecho, de los tres poderes clásicos, el judicial es el único que el constituyente reconoció expresamente como tal (Título VI, del Poder Judicial). Con este propósito de maximizar su independencia, y separándose de la situación preconstitucional, el constituyente configuró un órgano de gobierno del poder judicial. Los nombramientos, ascensos, sanciones, etc... de jueces y magistrados no corresponden en la España constitucional al poder ejecutivo, sino a un órgano autónomo: el Consejo General del Poder Judicial (art. 122 apartados 2 y 3 de la Constitución).

En lo que se refiere a su composición, el CGPJ está integrado por 20 miembros nombrados por un período de 5 años (no reelegible). De éstos, 12 son elegidos entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; 4 a propuesta del Congreso de los Diputados, y 4 a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de 3/5 de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de 15 años de ejercicio en su profesión. Actualmente, la Ley Orgánica del Poder Judicial precisa que los 12 miembros judiciales del CGPJ son elegidos, también, por el Parlamento.

Los 20 vocales eligen, en su sesión constitutiva, a su Presidente, que debe ostentar la condición de Magistrado del Tribunal Supremo y cumplir los requisitos para ser presidente de sala, o ser un jurista de reconocida competencia con más de 25 años de ejercicio profesional.

El control judicial de las labores del CGPJ, en el ejercicio de sus competencias, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.



## 20. Constitución

Al margen de otros posibles significados de carácter histórico, político o sociológico, la Constitución es un tipo particular de norma jurídica escrita: la cúspide del ordenamiento de un Estado.

A esta noción racional-normativa responde la naturaleza de la Constitución española de 1978, cuya condición de norma jurídica está fuera de toda duda. Nuestra Constitución no se limita a regular el sistema de fuentes, sino que regula directamente algunas materias y fija los principios que habrán de presidir la regulación de las demás, las líneas maestras de todas las ramas del ordenamiento. Es una norma jurídica con eficacia directa, inmediatamente aplicable por los jueces y tribunales en todo tipo de procesos y sin necesidad de mediación legislativa. Los jueces aplican la Constitución, como norma de decisión de un litigio, junto a la ley o en ausencia de ley.

El carácter normativo de la Constitución española está proclamado en su propio articulado. Así, el artículo 9.1 dispone, de forma concisa pero rotunda, que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». Ahora bien, el reconocimiento del valor normativo de la Constitución no implica que todos sus preceptos tengan la misma virtualidad, o que la vinculación a los mismos por parte de los poderes públicos sea en todos los casos idéntica. La Constitución es la norma superior del ordenamiento, pero esto no supone que todas sus disposiciones sean aplicables por jueces y tribunales de la misma manera y con el mismo alcance, sin necesidad de intermediación de la ley. Y es que, bien por razón de la peculiaridad de su naturaleza, o sencillamente por el propio tenor literal de su estructura, su eficacia jurídica es de una intensidad variable. El Tribunal Constitucional lo ha señalado en múltiples ocasiones. Por ejemplo, en relación con los principios reconocidos en el Capítulo tercero del Título I (arts. 39 a 52), al afirmar que «no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables», lo que no obsta para que tales principios «orienten la acción de los poderes públicos», ya que, «al margen de su mayor o menor generalidad de contenido, enuncian proposiciones vinculantes en términos que se desprenden inequívocamente de los artículos 9 y 53 CE» (STC 15/1982; y, asimismo, entre otras muchas más, SSTC 19/1982, 45/1989, o 14/1992).

## 21. Contenido esencial de los Derechos fundamentales

El contenido esencial es una de las *garantías normativas* de los derechos fundamentales, es decir, uno de los mecanismos de protección que establece la Constitución en favor de estos derechos. De acuerdo con lo establecido en el artículo 53.1 de la Constitución, afecta a los derechos reconocidos en el Capítulo segundo del Título Primero. En este mismo artículo se establece que estos derechos solo pueden ser regulados por ley, buscando que solo los representantes directamente elegidos por los ciudadanos regulen esta materia. El legislador podrá modular las condiciones, formas y efectos del ejercicio de un derecho, pero no actuará con total discrecionalidad: se le exige que respete en todo caso su *contenido esencial*. Así, el contenido esencial opera como un límite a la posibilidad de restringir el contenido y alcance de los derechos por parte del legislador. Es el núcleo de un derecho, un contenido intangible que la Constitución protege frente a posibles intromisiones del Parlamento.

La definición de los contornos del contenido esencial de cada derecho es una tarea que recae en manos del Tribunal Constitucional que, como intérprete supremo de la Constitución, declarará inconstitucionales aquellas leyes que no respeten esta garantía. A partir de su jurisprudencia podemos extraer dos criterios complementarios para identificar el contenido esencial de cualquier derecho: la reconocibilidad del derecho y los intereses protegidos por él. De acuerdo con el primer criterio, para valorar si el legislador ha vulnerado el contenido esencial de un derecho hay que preguntarse si ha respetado o no aquellos rasgos que construyen la noción generalizada que la sociedad tiene de dicho derecho en un momento determinado. En virtud de este criterio, forman parte del contenido esencial de un derecho aquellas facultades o posibilidades de actuación que resultan necesarias para que el derecho sea reconocible, aquellas facultades sin las cuales el derecho quedaría desnaturalizado. De acuerdo con el segundo criterio, para valorar si el legislador ha vulnerado el contenido esencial de un derecho hay que preguntarse si sus titulares pueden o no satisfacer los intereses para cuya protección fue reconocido constitucionalmente ese derecho. El contenido esencial de un derecho es, entonces, aquella parte del derecho necesaria para que los intereses o valores a los que sirve su reconocimiento resulten efectivamente protegidos. En definitiva, se desconoce el contenido esencial de un derecho cuando este queda sometido a limitaciones que lo hacen irreconocible, impracticable, o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable.

## 22. Control previo de constitucionalidad

El control previo de constitucionalidad es el examen que el órgano u órganos de control de constitucionalidad de un Estado (en España, el Tribunal Constitucional) realiza sobre una norma antes de que esta entre en vigor. Contrasta con el control posterior (o sucesivo) de constitucionalidad, regla general en los sistemas de justicia constitucional.

La Constitución solo prevé el control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales (artículo 95). Sin embargo, la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), introdujo también el control previo de los Estatutos de Autonomía y las Leyes Orgánicas. La Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio derogó ambos, y la Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, reintrodujo el recurso previo contra proyectos y propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía.

El control previo de constitucionalidad de los tratados internacionales, regulado en el artículo 78 de la LOTC, se ha utilizado en dos ocasiones: antes de la ratificación de España del Tratado de Maastricht, en 1992, y en relación con el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, en 2004. Se lleva a cabo a petición del Gobierno o de cualquiera de las Cámaras una vez que el texto del tratado internacional está fijado de forma definitiva y antes de que el Estado preste su consentimiento. La declaración emitida por el Tribunal Constitucional tiene carácter vinculante.

El control previo de constitucionalidad de los proyectos y propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía, previsto en el artículo 79 de la LOTC, debe plantearse una vez aprobado por las Cortes Generales el texto definitivo, dentro de los tres días siguientes a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Los legitimados para interponer este recurso son quienes pueden interponer recursos de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía. Si el proyecto o propuesta de reforma hubiera de someterse a referéndum, este no puede ser convocado hasta la resolución del Tribunal Constitucional.





## 23. Cuestión de confianza

El presidente se erige como cabeza del Gobierno gracias a la confianza otorgada por el Congreso de los Diputados. Pero puede ocurrir que, con el devenir del tiempo y ante circunstancias sobrevenidas, el presidente requiera del Congreso la confirmación del vínculo de confianza, para fortalecer así su acción y continuar ejerciendo el mandato inicialmente otorgado. Para estos casos la Constitución establece la llamada “cuestión de confianza”.

De acuerdo con el art. 112 CE, el presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear al Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración política general. Dicha confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor la mayoría simple de los Diputados. Si no fuera así, el presidente, de acuerdo con el art. 114.1 CE, presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de un nuevo presidente del Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el art. 99 CE.

Como se advierte, esta prerrogativa recae en el presidente, lo que resulta en cierto sentido lógico ya que el Congreso le ha otorgado la confianza tan solo a él y no a los miembros de su Gobierno. Por esta razón, el Consejo de Ministros solo delibera y aconseja al presidente, pero no decide de forma colegiada la oportunidad política de presentar o no la cuestión ante el Congreso. Esta realidad, sin embargo, no exime a la Cámara de tomar en consideración, para otorgar nuevamente su confianza, la acción política o el programa tanto del presidente como de todo su Gobierno.

De acuerdo con el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 173 y ss.) la cuestión deberá ser presentada en escrito motivado ante la Mesa del Congreso, acompañada de la certificación de que se ha producido la deliberación del Consejo de Ministros. Admitida a trámite, la Presidencia dará cuenta del escrito a la Junta de Portavoces y convocará al Pleno para el debate, que quedará sujeto a las mismas normas establecidas para el de investidura. Finalizado el debate, y siempre que hayan transcurrido al menos 24 horas desde su presentación, se procederá a la votación de la confianza, que se entenderá otorgada, como se adelantó, por el voto favorable de la mayoría simple de la Cámara. El Reglamento establece, por último, que cualquiera sea el resultado de la votación, la Presidencia del Congreso lo comunicará inmediatamente el Rey, como Jefe del Estado, y al propio presidente del Gobierno.

## 24. Cuestión de inconstitucionalidad

La cuestión de inconstitucionalidad es uno de los instrumentos procesales a través de los cuales el Tribunal Constitucional controla la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley (art. 163 CE). Cualquier órgano judicial que tenga dudas sobre la constitucionalidad de una norma con rango de ley aplicable al caso que debe resolver debe plantear una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Por ello, la cuestión de inconstitucionalidad supone un control de constitucionalidad *concreto*, en la medida que la cuestión se plantea, siempre, en el marco de un determinado proceso judicial. No obstante, una vez planteado, el Tribunal Constitucional realiza un juicio *abstracto* de normas (entre la Ley y la Constitución), sin tener en consideración los hechos del caso que la provocan. En todo caso, la cuestión de inconstitucionalidad funciona como un mecanismo de colaboración entre los órganos del poder judicial y el Tribunal Constitucional y sirve para evitar que los primeros apliquen normas con rango de ley inconstitucionales.

Toda norma con rango de ley que se encuentre en vigor puede ser objeto de una cuestión de inconstitucionalidad, no existe un plazo preclusivo para su interposición. Las partes pueden instar al órgano judicial a que plantee una cuestión, pero hacerlo o no será una decisión discrecional del órgano judicial frente a la que no cabe recurso (art. 35.2 LOTC). No obstante, las partes podrán volver a solicitarlo en las sucesivas instancias (art. 35.2 LOTC).

Para poder elevar una cuestión de inconstitucionalidad no basta simplemente con que un órgano judicial tenga una duda o mera curiosidad respecto a la compatibilidad de una norma con la Constitución. El órgano judicial debe asegurarse de que la norma es *aplicable* al caso que ha de resolver y de que es *relevante*, en el sentido de que el fallo dependa de su validez. Si se cumplen estos requisitos, y siempre que el órgano judicial no encuentre una interpretación de la norma que permita su acomodación a la norma suprema (art. 5.3LOPJ), este deberá elevar su cuestión ante el Tribunal Constitucional mediante auto motivado.

El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad solo puede realizarse una vez concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia (35.2 LOTC). Su planteamiento provocará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso judicial hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie. Si admite la cuestión a trámite, el Tribunal Constitucional dictará sentencia declarando la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Dicha sentencia, que será inmediatamente comunicada al órgano judicial inferior para que pueda resolver el procedimiento que había quedado suspendido (art. 38.3 LOTC), tendrá valor de cosa juzgada, vinculará a todos los poderes públicos y producirá efectos generales desde la fecha de su publicación en el Boletín Oficial del Estado (art. 38.1 LOTC).

## 25. Cuestión prejudicial

Incidente procesal que puede plantear cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro de la Unión Europea (UE) ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para solicitarle que determine la validez o interpretación de una norma de Derecho de la Unión Europea (DUE) que resulta de aplicación al litigio que está conociendo. Su regulación se establece en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Existen dos tipos de cuestiones prejudiciales: las de apreciación de validez, que se plantean para que el TJUE se pronuncie sobre la validez de los actos normativos adoptados en el seno de la UE, y las de interpretación (las más abundantes), que se plantean para que el TJUE se pronuncie sobre la interpretación tanto de los actos adoptados en el seno de la UE como del derecho originario (tratados), garantizando así la aplicación uniforme del DUE en todos los Estados miembros.

En caso de duda sobre la apreciación de validez de una norma del DUE el planteamiento de la cuestión prejudicial es obligatorio (STJUE *Foto-Frost*). En las cuestiones prejudiciales de interpretación la facultad de plantear la cuestión prejudicial al TJUE, ya sea a instancia de parte o de oficio, es potestativa para el órgano jurisdiccional nacional, salvo si se trata de un órgano jurisdiccional de última instancia, que siempre estará obligado a formularla. A la hora de plantear este tipo de cuestiones el margen de apreciación se configura en base a la "teoría del acto claro" (STJUE *CILFIT*): si la aplicación que se debe hacer del DUE es tan evidente que no deja lugar a ninguna duda y el órgano jurisdiccional considera que todos los demás órganos jurisdiccionales de los Estados miembros actuarían igual, podrá abstenerse.

Para determinar cuándo se está ante un "órgano jurisdiccional nacional" se debe estar al origen legal del órgano, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento, su aplicación de las normas y su independencia (STJUE *Vaassen Göbbels*), si bien, en la práctica, la interpretación de este concepto es laxa, incluyendo, en España, a órganos tales como el Tribunal de Defensa de la Competencia, aunque no a los tribunales económico-administrativos.

El planteamiento de la cuestión prejudicial supone la suspensión del litigio principal hasta el pronunciamiento del TJUE. Dicho pronunciamiento tiene efecto de cosa juzgada en el caso concreto. Cuando se trata de cuestiones prejudiciales de interpretación, despliega un alcance general, vinculando tanto al órgano jurisdiccional remitente como a todos los demás de la UE, sin que ello impida que puedan plantearse futuras cuestiones. En el caso de las cuestiones prejudiciales de apreciación de validez, aunque las sentencias también tienen un alcance general y producen efectos *erga omnes* en caso de invalidez, no implican la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico europeo. En caso de que el órgano jurisdiccional remitente no atienda a la STJUE, se está ante una infracción perseguible por vía de recurso de incumplimiento.

## 26. Deber constitucional

El Defensor del Pueblo es una garantía no jurisdiccional de tutela de los derechos. Esta institución se consagra por primera vez en la Constitución de 1978, que en su art. 54 establece que se regulará mediante ley orgánica “la institución del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas” para la defensa de los derechos reconocidos en el Título I, “a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”. Tiene un mandato de 5 años tras su elección, la cual requiere el voto favorable de tres quintas partes del Congreso y, posteriormente, de las tres quintas partes del Senado.

La norma que regula y desarrolla esta garantía no jurisdiccional es la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODP). Entre las funciones del Defensor del Pueblo, que desempeña bajo el principio de independencia, destacamos, en ningún orden particular:

- La capacidad para interponer recursos de inconstitucionalidad, recursos de amparo e instar el procedimiento habeas corpus;
- La supervisión de la actuación de la Administración por medio de sus propias investigaciones e inspecciones o tras recibir alguna queja;
- La capacidad de ejercitar la acción de responsabilidad contra las autoridades, funcionarios y agentes gubernamentales y administrativos;
- La obligación de dar cuenta a las Cortes Generales de su mandato mediante un informe anual de las actuaciones realizadas.

Para estas funciones, el Defensor del Pueblo puede realizar sus investigaciones y actuar *de oficio* o a instancia de parte (cualquier persona física o jurídica que invoque un interés legítimo). Así, el art. 9 de la LODP reza que este “podrá iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los Derechos proclamados en su Título I”. Si bien sus averiguaciones o decisiones no tienen fuerza vinculante, sus advertencias, recomendaciones o sugerencias sirve para modificar criterios o comportamientos injustos o de dudosa legalidad o como precursor para entablar acciones judiciales o de cualquier otra índole con fundamentos jurídicos bien razonados.



## 27. Decreto legislativo

El decreto legislativo es una norma con rango de ley que dicta el Gobierno previa delegación (autorización) de las Cortes Generales. Por ello, aquél no ejerce en esta ocasión una potestad legislativa propia sino delegada (art.82.1 y 85 CE). Dicha delegación, no obstante, está sometida a determinados límites: debe hacerse de manera expresa, para regular una materia concreta y por tiempo determinado. Además, solo puede ejercitarse una vez, agotándose con el uso que de ella haga el Gobierno aprobando la norma de que se trate (art.82.3 CE). La delegación legislativa puede hacerse o bien para que el Gobierno elabore un texto articulado –permitir que dicte normas con rango de ley a partir de las bases que las Cortes establecen– o bien un texto refundido –unificar varios textos legales en uno–.

En el primero de los casos, la delegación legislativa se lleva a cabo a través de una ley de bases. Ésta debe delimitar el objeto y el alcance de la delegación y los principios y criterios que deben seguirse a la hora de elaborar el texto (art.82.4 CE), es decir, es una norma que establece una suerte de programa que el Gobierno debe seguir a la hora de aprobar el texto. No obstante, la ley de bases no puede autorizar su propia modificación o facultar para dictar normas con carácter retroactivo (art.83 CE).

En el segundo de los supuestos, el Gobierno tan solo puede reconducir a un único cuerpo legal normas dispersas, operando por tanto con las normas legales existentes. A diferencia del supuesto anterior, la delegación se lleva a cabo a través de una mera ley ordinaria que debe determinar el ámbito normativo que comprende la delegación. No obstante, ésta debe especificar si la autorización otorgada al Ejecutivo se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de refundirse, lo que incluye una cierta capacidad de innovación normativa (art.82.5 CE).

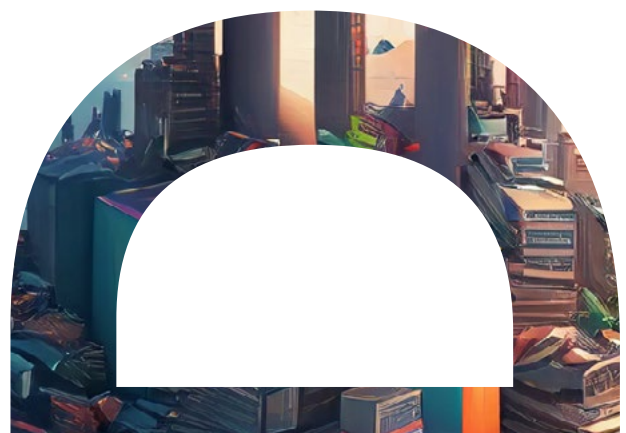
La delegación legislativa puede ser revocada por las Cortes Generales bien de manera tácita o expresa. Lo primero sucede cuando las Cortes aprueban una ley cuyo contenido coincide con aquel que ha sido objeto de delegación, pues la vacía de contenido. En estos casos, el Gobierno puede oponerse a su tramitación (art.84 CE). Lo segundo, por su parte, tiene lugar cuando las Cortes aprueban una ley que deroga total o parcialmente la ley de delegación, dejándola así sin efecto.

## 28. Decreto-ley

El decreto-ley es una norma con rango de ley aprobada por el Gobierno en “circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad”, lo que se conoce como presupuesto habilitante. La existencia de esta fuente normativa hace posible que puedan atenderse situaciones que, por precisar una rápida respuesta, no pueden esperar a ser resueltas por las Cortes a través del procedimiento legislativo ordinario ni tampoco por el de urgencia. No obstante, no cualquier materia puede ser regulada por decreto-ley: éste no puede afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general (art.86.1 CE). La vigencia inicial de estas normas está limitada a 30 días. Transcurrido este plazo, el decreto-ley solo continúa en vigor si es convalidado por el Congreso de los Diputados (art.86.2 CE), que debe dar expresamente su aprobación –por mayoría simple– a que dicha norma deje de ser provisional y adquiera carácter permanente (hasta su eventual derogación). Dicha convalidación se produce “en bloque”, de manera que no puede modificarse el contenido del decreto-ley en este trámite parlamentario. Si éste se convalida, sigue siendo un decreto-ley –no se transforma en una ley– pero adquiere vigencia indefinida. De lo contrario, resulta derogado.

Una vez convalidado, la Constitución también permite que, dentro de ese plazo de 30 días, el decreto-ley pueda ser tramitado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art.86.3 CE). En ese caso, y a diferencia de lo que sucede con la convalidación, sí podrían introducirse enmiendas y, al seguirse el procedimiento legislativo, la norma resultante sería una ley. Los decretos-leyes existen a nivel nacional pero también es posible que existan a nivel autonómico si así lo recogen los Estatutos de Autonomía.

Aquéllos están, en todo caso, sujetos a las mismas limitaciones –ya expuestas– que los decretos-leyes del Estado. En cuanto a su control de constitucionalidad, dado que son normas con rango de ley, el mismo le corresponde al Tribunal Constitucional. Dicho control, no obstante, ha sido bastante débil en lo que respecta, esencialmente, al presupuesto habilitante que, al interpretarse de manera muy generosa, ha permitido un uso excesivo del decreto-ley por parte de los distintos Gobiernos.



## 29. Defensor del pueblo

El Defensor del Pueblo es una garantía no jurisdiccional de tutela de los derechos. Esta institución se consagra por primera vez en la Constitución de 1978, que en su art. 54 establece que se regulará mediante ley orgánica “la institución del Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas” para la defensa de los derechos reconocidos en el Título I, “a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”. Tiene un mandato de 5 años tras su elección, la cual requiere el voto favorable de tres quintas partes del Congreso y, posteriormente, de las tres quintas partes del Senado.

La norma que regula y desarrolla esta garantía no jurisdiccional es la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (LODP). Entre las funciones del Defensor del Pueblo, que desempeña bajo el principio de independencia, destacamos, en ningún orden particular:

- La capacidad para interponer recursos de inconstitucionalidad, recursos de amparo e instar el procedimiento habeas corpus;
- La supervisión de la actuación de la Administración por medio de sus propias investigaciones e inspecciones o tras recibir alguna queja;
- La capacidad de ejercitar la acción de responsabilidad contra las autoridades, funcionarios y agentes gubernamentales y administrativos;
- La obligación de dar cuenta a las Cortes Generales de su mandato mediante un informe anual de las actuaciones realizadas.

Para estas funciones, el Defensor del Pueblo puede realizar sus investigaciones y actuar *de oficio* o a instancia de parte (cualquier persona física o jurídica que invoque un interés legítimo). Así, el art. 9 de la LODP reza que este “podrá iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y el respeto debido a los Derechos proclamados en su Título I”. Si bien sus averiguaciones o decisiones no tienen fuerza vinculante, sus advertencias, recomendaciones o sugerencias sirve para modificar criterios o comportamientos injustos o de dudosa legalidad o como precursor para entablar acciones judiciales o de cualquier otra índole con fundamentos jurídicos bien razonados.

## 30. Democracia

En sentido puramente etimológico, democracia equivale al poder del pueblo. Así, desde el punto de vista del origen del poder, la democracia implica la atribución del poder a la colectividad (pueblo o nación). Desde el punto de vista de cómo se organiza ese poder en el seno de la sociedad y de cómo se ejerce, la democracia supone que los poderes del Estado no deben ser ajenos al pueblo que los instituye, sino al revés. Se trata de que el pueblo gobernado sea, en definitiva, pueblo gobernante. Esto se logra haciendo que los individuos que están sometidos a las normas de un determinado ordenamiento, a los poderes de ese Estado, participen en su propia creación o formación. Se reconduce a los individuos el propio origen de las decisiones del Estado.

Para que ello sea posible, la democracia reconoce necesariamente a los sujetos una serie de derechos y libertades fundamentales que les permiten tomar parte, en condiciones de igualdad y libertad, en el ejercicio de dicho poder. El más característico es, a estos efectos, el derecho de participación en los asuntos públicos que puede ejercerse directamente –por ejemplo, presentando iniciativas legislativas populares o votando en un referéndum– o a través de representantes –ejerciendo el derecho de voto–. Cuando predominan las primeras formas de participación, la democracia se llama participativa o directa. Cuando lo hacen las segundas –lo más habitual en las sociedades contemporáneas, por su propia complejidad– la democracia es representativa.

Por último, la democracia puede ser o bien procedimental o bien militante. En el primer caso, la misma se concibe como un sistema de gobierno en que los sujetos intervienen en la deliberación y decisión de los asuntos públicos sin que existan sin restricciones de las materias sobre las que puede deliberarse ni de la finalidad perseguida en esa toma de decisiones. Pueden perseguirse cualesquiera fines políticos y tomarse cualesquiera decisiones, sean del signo que sean, siempre que se respete el procedimiento legalmente establecido. La democracia es entonces procedimiento libre, abierto y plural. Sin embargo, la democracia militante excluye de la deliberación y decisión de los asuntos públicos a aquéllos que pretenden cambiar el orden básico constitucional establecido, es decir, el conglomerado de valores (democráticos) en los que se asienta el sistema, aunque lo hagan respetando las normas. De ahí que ésta no solo exija respeto a las normas –como la procedimental– sino que además demande una adhesión ideológica al sistema establecido.





## 31. Derechos fundamentales

El Título I de la CE consagra los ‘derechos y deberes fundamentales’, aunque a lo largo del mismo estos reciben distintos nombres. Si bien el concepto ‘derecho fundamental’ y ‘derecho humano’ se han utilizado de manera equivalente, tradicionalmente el primero se refiere a los derechos reconocidos a nivel nacional (principalmente, en la constitución), mientras que el segundo se emplea para referirse a los derechos reconocidos a nivel internacional. Si bien es cierto que el término ‘derechos constitucionales’ sería el más adecuado para referirse a aquellos ‘positivizados’ en el texto constitutivo, ambos términos se refieren, en buena medida, a la misma sustancia: atributos o facultades que son expresión de la dignidad humana, y por tanto, inherentes a la persona.

De tal forma que podríamos definir los derechos fundamentales como concreciones o especificaciones de la dignidad y libre desarrollo personal. Son, por un lado, garantías de la libertad (y libre desarrollo de la personalidad) y la garantía frente a injerencias externas, convirtiéndose en facultades de actuación jurídica (dimensión subjetiva) y, por otro lado, factores esenciales para garantizar el mantenimiento de una sociedad democrática y, por ende, son componentes estructurales básicos que han de informar el ordenamiento y la actuación de los poderes públicos (dimensión objetiva). Véase en este sentido la STC 25/1981 de 14 de julio: “[...] derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto sino en cuanto garantizan un status jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional en cuanto éste se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica[...]”.

Hay diferentes clasificaciones de los derechos fundamentales basadas en función de su reconocimiento histórico (las conocidas como generaciones de los derechos), en función de su contenido (estadios o estatus de la persona como sujeto de Derecho Público), en función de su naturaleza y las obligaciones que genera para el Estado (derechos de libertad frente a derechos prestacionales), y en función de sus garantías o del tipo de protección jurídico-constitucional que reciben (como demuestra el art. 53 de la CE).

Pueden ser titulares de los derechos fundamentales las personas físicas y jurídicas, según del derecho del que se trate, aunque también hay una serie de casos especiales en función de la capacidad jurídica, la nacionalidad y/o el estatus residencial.

## 32. Derechos sociales

Se denominan derechos sociales aquellos derechos para cuyo efectivo cumplimiento se requiere de una participación activa por parte del Estado. Por esta razón, también se alude a ellos como derechos prestacionales. Suelen asimilarse a los llamados derechos “de segunda generación”, y se relacionan con el valor igualdad plasmado en los textos constitucionales de los Estados Sociales.

A diferencia de los derechos civiles y políticos (o “de primera generación”), relacionados con el valor libertad, y para cuyo cumplimiento se requiere que el Estado se abstenga de invadir la esfera de privacidad de los ciudadanos, los derechos sociales exigen del Estado una intervención o acción positiva. Es por ello por lo que Jellinek distinguía el “estatus negativo” propio de los derechos civiles y políticos del “estatus positivo” asociado a los derechos sociales. Esta segunda generación de derechos nació con el constitucionalismo social posterior a la I Guerra Mundial, probablemente a partir de la Constitución mexicana de Querétaro (1917); y cada vez es más extendida la postura que entiende que opera una cláusula de irreversibilidad sobre ellos que debe impedir cualquier retroceso en su protección.

En la actualidad, su plasmación internacional más relevante se halla en la Parte III del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el marco del Consejo de Europa se recogen también en la Carta Social Europea; y, asimismo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza y eleva su protección al máximo rango. En la Constitución española la mayor parte de estos derechos se ubica en el Capítulo III del Título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica (protección social, derecho a la salud, acceso a la cultura, derecho a disfrutar de un medioambiente adecuado, derecho a una vivienda digna, entre otros). Sin embargo, otros derechos sociales, como el derecho al trabajo y el derecho a la negociación y al conflicto colectivo, se ubican en la Sección segunda del Capítulo II del Título I, mientras que los derechos a la educación y a sindicación y huelga se consagran en la Sección primera, concierne a los derechos fundamentales y las libertades públicas. En consecuencia, estos últimos gozan de un mayor nivel de protección que los de la Sección segunda, que, a su vez, están más protegidos que los del Capítulo III.



## 33. Dignidad de la persona

Se entiende por dignidad humana, al menos en su acepción kantiana, como el valor inherente al ser humano por el simple hecho de serlo; valor inherente a la persona por el mero hecho de existir.

La CE consagra la noción de dignidad en el primer apartado de su art. 10, en el pórtico de su declaración de los derechos fundamentales, y por tanto, constituyéndola presupuesto material de estos estableciendo que: “La dignidad de la persona, es fundamento del orden político y de la paz social”. De tal forma, la CE reconoce y sitúa la dignidad de la persona en un lugar destacado pues plantea la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social, haciendo referencia a la dignidad humana como finalidad axiológica.

En efecto, si observamos los elementos formales y sustanciales del art. 10.1, estos revelan que la dignidad de la persona es el primer principio en el que están contenidas las demás afirmaciones. Es decir, los derechos fundamentales de la persona, en cuanto se consideran especificaciones inherentes a su dignidad, se fundan en ella. Con todo ello, parece lógico llegar a la conclusión de que la dignidad humana es simultáneamente un valor y un principio jerárquico superior que ha de presidir la labor de creación e interpretación jurídica de esos derechos inherentes a la persona.

El Tribunal Constitucional se ha ido pronunciado sobre la definición y naturaleza de la dignidad humana inserta en el art. 10 CE. Así destacamos las conclusiones recabadas de las siguientes sentencias históricas:

- STC 2/1982 de 29 de enero: los derechos y la dignidad humana como “bienes constitucionalmente protegidos”;
- STC 53/1985 de 11 de abril: la dignidad humana como “prius lógico y ontológico para la existencia y especificación de los demás derechos” y como “valor espiritual y moral inherente a la persona que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás”;
- ATC 241/1985 de 17 de abril y STC 231/1988 de 2 de diciembre: la dignidad humana como principio;
- STC 120/1990 de 27 de junio: la dignidad como “mínimum invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar”;
- STC 214/1991 de 11 de noviembre: la dignidad como “valor constitucional” y “rango o categoría de la persona como tal del que deriva o se proyecta”;
- STC 235/2007 de 7 de noviembre: la dignidad como “fundamento de todos los derechos” o “marco dentro del cual ha de desarrollarse el ejercicio de los derechos fundamentales”.

## **34. Diputación permanente**

Órgano parlamentario de naturaleza funcional que tiene como principal misión asegurar la continuidad de la actividad parlamentaria y del equilibrio de poderes consustancial al sistema parlamentario español.

En el ámbito de las Cortes Generales, el art. 78.1 CE prevé la existencia de una Diputación Permanente del Congreso y otra del Senado. Están llamadas a desplegar sus competencias en dos periodos temporales concretos. Por un lado, en los periodos entre sesiones (enero, julio y agosto), las Diputaciones Permanentes del Congreso y del Senado pueden instar la celebración de sesiones extraordinarias de las Cámaras (art. 73.2 CE), debiendo, así mismo, velar por los poderes de estas (expresión ambigua e indeterminada que emplea el art. 78.2 CE). Por otro lado, el grueso de sus funciones se ubica en el periodo entre legislaturas, el que transcurre entre la expiración del mandato parlamentario o la disolución anticipada de las Cámaras y la constitución del nuevo Parlamento. En este caso, además de la incierta función de velar por los poderes de las Cámaras, el art. 78.2 CE les atribuye la función de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 (convalidación o derogación de decretos-leyes, actividad exclusiva del Congreso y, por ende, de su Diputación Permanente) y 116 (autorizaciones y declaraciones en materia de estados de alarma, excepción y sitio, en las que igualmente solo participa el Congreso).

En cuanto a su organización, la CE prevé que cada una de las dos Diputaciones esté integrada por un mínimo de veintiún miembros, que han de representar a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. El número de componentes varía en cada legislatura, siendo fijado por la Mesa de la respectiva Cámara, oída la Junta de Portavoces. Además del presidente de la respectiva Cámara, que lo es también de la Diputación Permanente, en la legislatura XIV, la Diputación Permanente del Congreso está integrada por 68 diputados y la del Senado por 36. Sus miembros, titulares y suplentes, conservan la condición de parlamentarios, sus derechos y prerrogativas, aún después de la expiración del mandato o de la disolución de la Cámara, hasta que se reúnan las que resultan elegidas.

## 35. Disolución anticipada del Parlamento

La disolución del Parlamento consiste en poner fin de forma anticipada a este órgano representativo, perdiendo, de este modo, todos sus procedimientos, facultades y prerrogativas. No obstante, se da la existencia de órganos que velan por los poderes del Parlamento, disuelto éste. Con la disolución anticipada, en lugar de producirse la finalización mediante la expiración del período por el que fue elegido, se anticipa este momento. Esta finalización anticipada lleva aparejada la celebración de nuevos comicios y la elección de un nuevo Parlamento, ya que en otro caso implicaría la abolición pura y simple de la institución y la propia existencia del Estado democrático. Esta decisión de disolver corresponde al Gobierno, aunque en algunos países se conoce la autodisolución o disolución decretada por el propio Parlamento.

En España, la disolución anticipada se recoge en el artículo 115 de la Constitución, el cual establece que *“El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones”*.

Este artículo recoge algunos límites como que la propuesta de disolución no pueda presentarse cuando esté en trámite una moción de censura y la imposibilidad de que se lleve a cabo una nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior (salvo lo dispuesto en el artículo 99, apartado 5).



## 36. Estado

Al margen de las peculiares características que puedan derivarse de su adjetivación, un Estado es siempre una forma de organización política dotada de poder soberano e independiente. Estas dos notas –soberanía e independencia– tienen, al menos teóricamente, una proyección externa y otra interna. Hacia el exterior, determinan el reconocimiento del Estado como un miembro más de la comunidad internacional; mientras que, *ad intra*, singularizan al Estado como el único poder público que ejerce su potestad sobre los miembros de una determinada comunidad política.

El Estado como forma política no ha existido siempre. Por el contrario, se trata de una forma histórica de dominación que aparece en el continente europeo de la mano de las monarquías. Son producto de una lenta evolución que va desde el siglo XIV hasta el XVII (con la Paz de Westfalia en 1648 se proclama la igualdad de todos los Estados).

El Estado aparece cuando es posible definir la comunidad política a partir de (1) la sujeción a un único poder (jurídicamente) institucionalizado, (2) que ejerce su potestad en un ámbito territorial definido, y (3) sobre todos aquellos que se encuentren en él, sea cual fuere su condición. Estos serán precisamente los tres elementos sobre los que pivote la Teoría clásica del Estado: el poder (o soberanía), el pueblo y el territorio.

Desde su aparición, los Estados no han permanecido inmutables, sino que han experimentado profundas transformaciones. Sobre todo, en la distribución y la forma de ejercer el poder. Así, los incipientes Estados donde el poder aun lo compartían el Rey y las asambleas estamentales dieron paso, con la concentración de la soberanía en manos del monarca (siglos XVII y XVIII), al *Estado absoluto*. Posteriormente, las revoluciones liberales propiciarían un proceso de racionalización del poder que desembocaría en el *Estado liberal* característico del siglo XIX: un Estado legal de Derecho donde imperaba ya la separación de poderes. Finalmente, tras la Segunda Guerra Mundial se consolida en Europa el tipo de Estado constitucional que hoy conocemos: el *Estado social y democrático de Derecho*.



## 37. Estado de Derecho

Un Estado de Derecho es aquel en el que los poderes públicos están sometidos al imperio de la Ley. Ahora bien, esta definición podría implicar que todo Estado ordenado por el Derecho y que actúa a través del Derecho puede ser considerado un Estado de Derecho, convirtiéndose en una tautología –pues todo Estado se rife por normas–. En estos casos, estamos ante un Estado formal de Derecho. Pero lo cierto es que la expresión Estado de Derecho no puede ser aplicable a todos los Estados, pues para que un Estado pueda ser considerado, materialmente, de Derecho debe, además de respetar el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, garantizar el principio de separación de poderes y contar con un sistema de derechos fundamentales.

La concepción formal entiende el Estado de Derecho a partir de la seguridad jurídica, basada en la existencia de una predeterminación normativa, el sometimiento de la administración pública al ordenamiento jurídico, el sometimiento pleno al control judicial y la responsabilidad del Estado por la actuación de sus agentes y órganos. De otra parte, la concepción material que fundamenta el Estado de Derecho en relación con tres principios sustanciales: el respeto a los derechos individuales, la separación de poderes y el imperio de la ley como expresión de la voluntad del pueblo.

En la Constitución Española de 1978, los elementos formales y materiales que conforman el Estado de Derecho se reconocen en diversos preceptos. En relación con los elementos formales, el artículo 9.3 CE garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. En relación con los elementos materiales, el Título I CE garantiza los derechos fundamentales, los Títulos III, IV, V y VI recogen el principio de separación de poderes y los artículos 9.1 y 9.3 CE consagran el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.



## 38. Estado social y democrático

El artículo 1.1 CE reconoce que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. Asimismo, el Preámbulo de la CE recoge la voluntad de garantizar la convivencia democrática y de establecer una sociedad democrática avanzada.

Respecto al Estado social, cabe decir que implica un modelo de Estado que rechaza el liberalismo abstencionista y que aboga por un Estado intervencionista en la vida social y económica. Desde el Tribunal Constitucional se entiende que este principio social reconocido en la Constitución supone una interrelación entre Estado y Sociedad. Así, se considera que el reconocimiento que el texto constitucional hace a los derechos y principios económicos y sociales conlleva una obligación para el Estado de realizar ciertas intervenciones para lograr su efectividad. Teniendo esto en cuenta podemos distinguir tres rasgos de este principio social constitucional. En primer lugar, la llamada “Constitución Económica”, que integra la estructura y el funcionamiento de la actividad económica a través del Título VII de la CE –que recoge los principios relativos a Economía y Hacienda– y el Capítulo III del Título I de la CE –los Principios rectores de la política social y económica–. En segundo lugar, la garantía de determinados derechos individuales sociales que se configuran como mandatos al legislador y que podemos agrupar en las siguientes categorías: derechos que originan servicios públicos de carácter general –como el derecho a la educación (art. 27 CE)–; derechos de naturaleza laboral –como la libertad sindical (art. 28 CE)–; derechos que protegen a los grupos vulnerables –como la protección de la maternidad y los menores (art. 39 CE)–, y derechos medioambientales (art. 45 CE). En tercer lugar, debemos tener en cuenta como parte del principio social la introducción del principio de igualdad material como elemento corrector y complementario de la igualdad formal.

Por otro lado, en relación con el Estado democrático, debemos apuntar que el mismo conecta directamente con el principio de soberanía nacional, es decir, con la concepción de que la autoridad de la que emanan los poderes del Estado reside en el pueblo. Así, el pueblo participa, de acuerdo con una concepción plural de la sociedad, en las decisiones del poder y lo hace de manera igualitaria. Teniendo esto en cuenta, la Constitución recoge cuatro elementos que permiten articular este principio democrático. En primer lugar, en el artículo 1.2 CE se declara que la soberanía nacional reside en el pueblo español. En segundo lugar, el reconocimiento del sufragio universal (art. 23.1 y 68 CE) y el acceso a cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE), que debe complementarse con el principio social y el principio de igualdad, materializados en la obligación de los poderes públicos de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (art. 9.2 CE). En tercer lugar, la existencia de pluralismo social –asociaciones, organizaciones profesionales, religiosas, etc.– y político –partidos políticos–, de manera que se promueva y proteja la diferencia de opiniones e ideologías. Y, en cuarto y último lugar, el desarrollo de una sociedad democrática avanzada (Preámbulo de la CE), fundamentada en una concepción democrática amplia que no se limita a principios estructurales y procedimentales, sino que aboga por la construcción de un espacio de participación libre y por el desarrollo de unas condiciones individuales de igualdad que permitan la participación de los ciudadanos en ese espacio.



## 39. Estados de alarma, excepción y sitio

Los estados de alarma, excepción y sitio son los tres estados de emergencia que la Constitución Española establece para que el Estado pueda hacer frente a circunstancias extraordinarias. Su previsión constitucional pretende asegurar que, aun en las circunstancias más adversas, el ejercicio del poder resulte sujeto a normas jurídicas, evitando que la resolución de dichas situaciones se lleve a cabo fuera del ordenamiento, al no tener éste respuesta alguna, poniendo así en juego la supremacía de la Constitución.

En términos generales, dichos estados permiten adoptar medidas que modifican temporalmente tanto la distribución ordinaria del poder como el régimen jurídico de los derechos fundamentales. Cada uno de ellos está diseñado para responder a un escenario diferente: catástrofes naturales y accidentes de gran magnitud en el caso del estado de alarma, graves alteraciones del orden público en el de excepción y la supervivencia del Estado y del ordenamiento constitucional en supuesto del estado de sitio.

Mientras que el estado de alarma es declarado por el Gobierno por un plazo máximo inicial de quince días –pudiendo ser prorrogado por el Congreso el tiempo que se estime conveniente que debe justificarse, en todo caso, como ha sostenido el Tribunal Constitucional, por la gravedad de la situación a revertir y las medidas a implementar (art.116.2 CE)– el estado de excepción, si bien también es declarado por el Gobierno por un máximo de 30 días –prorrogables otros tantos siguiendo el mismo procedimiento– precisa la previa autorización del Congreso (art.116.3 CE). En el caso del estado de sitio, por su parte, es la mayoría absoluta del Congreso, a propuesta exclusiva del Gobierno, quien lo declara, decidiendo su propia duración (art.116.4 CE).

Tanto los decretos del Gobierno que declaran los estados de alarma y excepción como el acto del Congreso que declara el estado de sitio son actos con fuerza de ley y son ellos quienes determinan a qué partes del territorio afectan.

A pesar de que los tres estados de emergencia permiten adoptar medidas que limitan derechos fundamentales, solo bajo los estados de excepción y sitio se permite la suspensión de determinados derechos fundamentales (art.55.1 CE), no así, por tanto, bajo el estado de alarma. Por último, debe tenerse en cuenta que la declaración de alguno de estos tres estados impide iniciar la reforma constitucional (art.169 CE) y disolver el Congreso (art.116. 5 CE). Además, su vigencia tampoco podrá interrumpir el normal funcionamiento de los poderes del Estado (art.116.5 CE) ni modificar el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes (art.116.6 CE).

## 40. Estatuto de autonomía

El Estatuto de Autonomía es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (art.147.1 CE), a través de la cual se hace efectivo el principio de descentralización territorial del poder, es decir, a través del cual se dota de existencia jurídica y competencias a las Comunidades Autónomas como entes con autonomía política, que supone básicamente la capacidad para aprobar normas con rango de ley.

Los Estatutos de Autonomía, no obstante, no son una suerte de “Constituciones” regionales pues no solo son posteriores a la entrada en vigor de la Constitución, sino que –y esto es lo fundamental– están jerárquicamente subordinados a la misma: son leyes estatales –no autonómicas– aprobadas por las Cortes Generales como leyes orgánicas. En cuanto tales, el control de su constitucionalidad le corresponde al Tribunal Constitucional. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que se trata de leyes orgánicas particulares porque tienen un procedimiento singular de creación y modificación.

Esa singularidad reside, fundamentalmente, en la participación en el mismo, cuando se elaboran en un primer momento, de los territorios que pretenden constituirse en Comunidad Autónoma, como de éstas –ya constituidas– cuando se pretende su reforma. Así, los Estatutos de Autonomía presentan una naturaleza jurídica dual pues son a un tiempo normas integrantes del ordenamiento jurídico estatal, así como las normas de cabecera del ordenamiento jurídico autonómico de que se trate. En cuanto su contenido, los Estatutos de Autonomía tienen un contenido mínimo o necesario el cual abarca la denominación de la Comunidad, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias y a las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución (art. 147. 2 CE). No obstante, pueden gozar de un contenido adicional y, en este sentido, incluir menciones como las relativas al régimen lingüístico, la bandera, etc.



## 41. Federalismo

Se trata de una forma de organización territorial del poder caracterizada por la existencia de dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos: el central (Estado) y una serie de entes de segundo nivel que reciben distinto nombre según el país que se trate (por lo general, Estados o Provincias; en Alemania, *Länder*; en Suiza, Cantones).

Este tipo de Estados se caracteriza por contar con una Constitución escrita que distribuye formalmente competencias entre los dos órdenes de Gobierno; por la existencia de una Cámara legislativa federal que representa los intereses de las distintas unidades del sistema (Senado); y por contar con un Tribunal (Supremo o Constitucional) encargado de resolver las disputas que surjan entre el ente central y los secundarios, sobre todo en términos competenciales. Una nota distintiva de estos Estados es, además, la posibilidad que tienen los entes secundarios de darse a sí mismos sus propias Constituciones (respetando la Constitución federal y sin injerencia del poder central), en las que establecen sus órganos de gobierno y una relación de derechos.

La opción federal ha sido especialmente escogida por países con territorio vasto, con múltiples nacionalidades o como respuesta a etapas históricas caracterizadas por el centralismo. Ha sido escogida, además, por países con diversidad lingüística, étnica o religiosa de difícil acomodo. En este sentido, el reconocimiento de un alto grado de autonomía, dentro de la unidad estatal, ha servido para conciliar posturas inicialmente irreconciliables o para gestionar adecuadamente espacios sumamente extensos.

Cada Estado federal presenta rasgos únicos y se diferencia de los demás países que asumieron la misma forma territorial. En este sentido, la coyuntura e historia de cada uno adquiere sustantiva relevancia por cuanto puede que esta forma de reparto del poder se haya escogido para unir, en un solo Estado, a diversos entes previamente soberanos o, por el contrario, que un ente superior centralista decida, por determinadas circunstancias, desintegrarse en diversas unidades específicas, reconociéndoles su plena autonomía.

En cuanto a la distribución de competencias, en sus inicios los Estados federales fueron dualistas, esto es, existía una división más o menos nítida entre aquellos poderes del Estado central y de los Estados federados. Con el paso del tiempo, evolucionaron hacia una forma cooperativa, en la que las Constituciones no solo reconocen competencias reservadas a cada ente, sino también algunas en las que ambos concurren, por lo que se requiere de una serie de dinámicas de actuación conjuntas. Estas dinámicas suscitan una serie de vínculos relativamente estables de relaciones intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno (verticales, horizontales, bilaterales, multilaterales).

## 42. Forma de Estado, de Gobierno y de la Jefatura del Estado

Por forma de Estado entendemos la forma en la que el Estado se relaciona con la sociedad, si bien podemos abordar este concepto desde dos enfoques diferentes: desde la categoría “participación política” y desde la categoría territorial. Si nos acercamos a la forma de Estado desde la primera perspectiva, podemos diferenciar entre Estados democráticos y autocráticos. Si, por el contrario, lo hacemos desde la categoría territorial, podemos diferenciar entre Estados unitarios y compuestos. Los Estados unitarios pueden ser centralizados o descentralizados, cuando cuentan con diferentes niveles administrativos. El Estado es compuesto cuando existen dos niveles de poder con potestad para dictar normas con rango de ley. La confederación no es, en sentido estricto, una forma de Estado, pues para que exista Estado en sentido estricto debe existir una sola soberanía.

Por forma de Gobierno entendemos la forma en la que los poderes, y en concreto el legislativo y el ejecutivo, se relacionan entre sí. La principal distinción, desde esta perspectiva, son los sistemas presidenciales y los parlamentarios. En los sistemas presidenciales existe una rígida separación de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, que es elegido, también, directamente por los ciudadanos. En los sistemas parlamentarios, el poder legislativo es el único que cuenta con legitimidad democrática directa. Y es este poder el que determina, en última instancia, la configuración del poder ejecutivo. En los sistemas presidenciales, el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno son dos figuras diferentes, mientras que en los sistemas parlamentarios ambas figuras quedan unificadas en el presidente. Razones históricas justifican que España, Reino Unido, Alemania o Italia sean ejemplos de sistemas parlamentarios. Y EEUU y las Repúblicas Latinoamericanas de presidenciales. Francia es considerado un sistema semipresidencial, por contar con rasgos de ambos modelos.

Por forma de la Jefatura del Estado diferenciamos entre Monarquías y Repúblicas. Los sistemas presidenciales son siempre republicanos (por ser elegido el Presidente directamente por los ciudadanos). Los sistemas parlamentarios, por el contrario, pueden ser monárquicos (España o Reino Unido) o republicanos (Alemania o Italia).

## 43. Fuerza, rango y valor de ley

Conceptos estrechamente relacionados que se emplean para definir la posición que ocupa la ley en el sistema normativo. Resultan especialmente útiles en la actualidad, al no ser posible ofrecer un concepto unitario de ley, ya que la Constitución prevé la existencia de diferentes tipos de normas que hoy en día cuentan con un régimen jurídico similar al que tenía la ley pero que, sin embargo, no tienen cabida en el concepto clásico de ley, entendida como norma aprobada con tal nombre por el Parlamento a través del procedimiento legislativo ordinario.

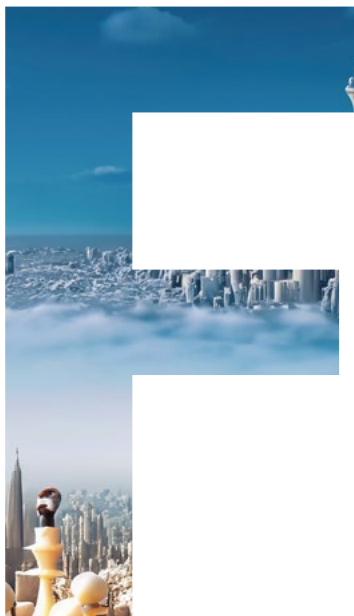
El concepto de fuerza de ley nace en la Francia revolucionaria en un momento en el que la ley disfrutaba de total superioridad en el ordenamiento jurídico, entendiéndose como expresión de la voluntad soberana, sin pesar sobre ella ningún tipo de control jurídico ni limitación material a lo que podía regular. A medida que las Constituciones van consolidando su carácter normativo y su naturaleza suprema, esa especial fuerza con la que cuenta la ley (sujeta ya al control de constitucionalidad y a los límites que impone la Constitución) implica reconocerle fuerza o capacidad de innovación activa (eficacia derogatoria que la norma superior tiene sobre la inferior) y fuerza o capacidad de resistencia pasiva (capacidad de la norma superior de impedir ser derogada o modificada por una inferior).

El rango de ley, por su parte, conecta con el principio de jerarquía normativa previsto en el art. 9.3 de la Constitución Española, en virtud del cual las normas del ordenamiento jurídico son ordenadas verticalmente, situándose cada una de ellas en un escalón de la pirámide a la que dicha ordenación da lugar. El rango de ley es, por tanto, la posición concreta que las leyes ocupan en la jerarquía normativa, en cuyo vértice se encuentra la Constitución, en el rango inferior las leyes y, tras ellas, los reglamentos.

En la actualidad ocurre que en la posición de la estructura normativa piramidal reservada a las leyes no solamente se encuentra la ley ordinaria aprobada por el Parlamento conforme al procedimiento legislativo, sino también otros tipos de normas con rango inferior a la Constitución pero superior a los reglamentos, como las leyes orgánicas, los decretos-leyes, los decretos-legislativos, las leyes autonómicas o los reglamentos parlamentarios. Todas esas normas que comparten el rango de ley se encuentran revestidas de la particular fuerza de la ley, en su dimensión activa y pasiva.

En último lugar, a las normas con rango, y, por tanto, con fuerza de ley, el ordenamiento atribuye un singular valor (valor de ley), por mor del cual es el Tribunal Constitucional quien en exclusiva ostenta la competencia para apreciar la conformidad o disconformidad con la constitución de las leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley, del Estado o de las Comunidades Autónomas.

En el marco del Derecho de excepción, el Tribunal Constitucional ha apreciado que tanto los actos, gubernamentales (real decreto) o parlamentarios (acuerdo), de declaración o autorización de unos u otros estados de emergencia o de su prórroga (art. 116 CE), como el acuerdo del Senado por el que se aprueben las medidas requeridas por el Gobierno al amparo del art. 155 CE, pueden contener «excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria» (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 9), de manera que «si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico “rango” o “valor de ley” (STC 83/2016, FFJJ 9 y 10, y ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 3)». Así se recoge en las SSTC 89/2019, de 2 de julio (FJ. 2) o 148/2021, de 14 de julio (FJ. 2), en las que se comparte que la vía para recurrir actos normativos como los mencionados es la del recurso de inconstitucionalidad.



## 44. Funciones parlamentarias

El artículo 66 de la Constitución, en su apartado segundo, establece que Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. En sintonía con ello, son tres las funciones parlamentarias clásicas o principales: legislativa, control y presupuestaria. Asimismo, corresponde al Parlamento elegir a los titulares de algunas instituciones u órganos, como el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo (función electiva).

La función legislativa es la facultad que tiene el Parlamento de dictar normas con rango, fuerza y valor de ley, leyes (ordinarias y orgánicas). La función legislativa la comparte el Parlamento con el Gobierno (decretos-leyes, decretos legislativos), si bien la tramitación parlamentaria de la norma confiere a éstas legitimidad, publicidad y permite la integración de las minorías cuando se aceptan sus enmiendas. En todo caso, la legislativa es la función de la mayoría parlamentaria, que está constreñida por la Constitución y por lo previsto en los Reglamentos parlamentarios respecto a su tramitación. Vicios sustanciales en la tramitación de una ley pueden comportar su inconstitucionalidad.

El control es la función por antonomasia del Parlamento: el parlamento es hoy en día, fundamentalmente, control. Por ello se habla de cierta capacidad invasiva de esta función. El control (al Gobierno) es la función de la minoría y se sustancia a través de diversos mecanismos como las preguntas (más ágiles) o las interpe-laciones (más reflexivas). También a través de comparecencias del Gobierno en las Cámaras a iniciativa propia. O de la aprobación de mociones (conocidas en algunas Cámaras como PNLs, proposiciones no de ley) impulsando u orientando la actuación del Gobierno. Junto a estos instrumentos de control-fiscalización existen dos que permiten exigir al gobierno responsabilidad política y provocar su caída: la moción de censura y la cuestión de confianza.

La función presupuestaria es estudiada en ocasiones como una síntesis de las dos funciones anteriores: los presupuestos se tramitan siguiendo el procedimiento legislativo y son, asimismo, una forma de aprobar o rechazar el programa político, económico y social del Gobierno. La función presupuestaria es compartida entre el Gobierno (que elabora el proyecto de presupuestos, y lo ejecuta una vez aprobado) y el Parlamento (que lo examina, enmienda, aprueba, y controla su ejecución). Los Reglamentos parlamentarios han previsto una serie de limitaciones en la tramitación de los presupuestos y todas las enmiendas que comporten un incremento en los ingresos deben contemplar, asimismo, una reducción de los gastos del mismo importe en la misma sección. Hoy en día la función presupuestaria está muy condicionada por la aplicación del Derecho de la Unión Europea.

## 45. Gobierno

El término “Gobierno” refiere al órgano colegiado, dirigido y coordinado por el presidente del Gobierno, al que la Constitución le atribuye una serie de funciones en materia de dirección de la política interior y exterior; de producción e impulso de la acción normativa (en forma de anteproyectos de Leyes, Reales Decretos-Leyes y Reales Decretos Legislativos); de reglamentación; de administración; y de dirección militar y de defensa del Estado.

Tal como señala el art. 98 de la Constitución, el Gobierno se compone del presidente, el o los vicepresidentes, en su caso, los ministros, y los demás miembros que establezca la ley. Los aspectos esenciales de su funcionamiento y composición se encuentran recogidos en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuyo art. 5 establece que las deliberaciones y decisiones que deba adoptar este órgano colegiado tendrán lugar en el Consejo de Ministros.

El/los vicepresidente/s y los ministros son nombrados y separados por el Rey, a propuesta del presidente del Gobierno. No podrán ejercer otra función más que la propia del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna. En cuanto a las incompatibilidades, se les aplica el mismo régimen que el de los altos cargos de la Administración General del Estado.

Al/a los vicepresidente/s, que podrán o no existir, les corresponde el ejercicio de las funciones encomendadas por el presidente. Pueden ostentar, además, la titularidad de una cartera ministerial. Los ministros, cuyo número dependerá del programa de acción política que quiera impulsar el presidente, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de actuación encomendada. Cabe destacar que es posible que se nombren ministros sin cartera, con responsabilidad tan solo en determinadas funciones gubernamentales.

El Gobierno puede crear Comisiones Delegadas con funciones específicas atribuidas por el Consejo de Ministros. Se asiste de una serie de órganos de colaboración y apoyo, como los secretarios de Estado (que se reúnen colegiadamente en “Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios”); la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno; y los Gabinetes del presidente del Gobierno, de el/los vicepresidente/s, en su caso, de los ministros y de los secretarios de Estado, integrados por una serie de asesores coordinados por un director.

Tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de confianza parlamentaria previstos en la Constitución o por dimisión o fallecimiento del presidente, el Gobierno cesa y continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. Durante el tiempo que dure esta situación excepcional, el Gobierno deberá limitar su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos y se abstendrá de adoptar otras medidas, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general justificadas.





## 46. Grupo parlamentario

Conjunto de parlamentarios que se agrupan en el seno de la respectiva Cámara en función de su adscripción política, suponiendo, por lo general, el trasunto o representación parlamentaria de los partidos políticos que han concurrido a las elecciones. En la actualidad cualquier Parlamento puede apreciarse como una Cámara de grupos, pues el grueso de la actividad parlamentaria discurre funcionalmente a través de los mismos, en detrimento de la capacidad de actuación de los parlamentarios individualmente considerados.

La Constitución Española solo alude a los grupos parlamentarios cuando prevé la existencia de una Diputación Permanente en cada Cámara, cuyos miembros habrán de representar proporcionalmente a los grupos. Son los reglamentos de cada Parlamento los que fijan las reglas relativas a la constitución, mantenimiento y extinción de este crucial sujeto parlamentario.

En el caso del Congreso, su reglamento exige para constituir grupo la unión de al menos 15 diputados, permitiéndoselo también a los diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación.

La constitución de los grupos se realiza al inicio de cada legislatura, extinguiéndose por la concurrencia de algunas de las causas que determinen los reglamentos (reducción de los componentes a menos de la mitad del mínimo exigido para la constitución, en el caso del Congreso) y, en cualquier caso, cuando la legislatura concluye. En el caso del Congreso es patente la obligatoria pertenencia de los diputados a alguno de los grupos parlamentarios, quedando automáticamente incorporados al Grupo Mixto todos aquellos que no queden integrados en alguno de los constituidos conforme a los requisitos que señala el Reglamento o en caso de disolución del grupo por reducción de sus miembros.



## 47. Habeas Corpus

El «Habeas Corpus» es un derecho recogido en la Constitución cuyo objetivo es establecer remedios eficaces y rápidos para los eventuales supuestos de detenciones de la persona no justificados legalmente, o que transcurran en condiciones ilegales. Por consiguiente, el «Habeas Corpus» se configura como una comparecencia del detenido ante el Juez que le permita exponer sus alegaciones contra las causas de la detención o las condiciones de la misma, al objeto de que éste resuelva sobre la conformidad a Derecho de la detención.

Este derecho se encuentra recogido en el artículo 17 de la Constitución Española, apartado cuarto, el cual establece que *“La ley regulará un procedimiento de “habeas corpus” para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional”*.

La regulación del «Habeas Corpus» es, por consiguiente, un mandato constitucional y un compromiso de los poderes públicos ante los ciudadanos. Se ha desarrollado a través de la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del procedimiento de «Habeas Corpus». Es una ley muy sucinta que dispone de tan solo 9 artículos.

Según establece la Exposición de Motivos de la misma, su eficaz regulación exige la articulación de un procedimiento lo suficientemente rápido como para conseguir la inmediata verificación judicial de la legalidad y las condiciones de la detención, y lo suficientemente sencillo como para que sea accesible a todos los ciudadanos y permita, sin complicaciones innecesarias, el acceso a la autoridad judicial.

Esta Ley posee una pretensión de universalidad, de forma que el procedimiento de «Habeas Corpus» que regula alcanza no sólo a los supuestos de detención ilegal sino también a las detenciones que, ajustándose originariamente a la legalidad, se mantengan o prolonguen ilegalmente o tengan lugar en condiciones ilegales.



## 48. Igualdad

La Constitución española consagra la igualdad como un valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), un principio orientador de la labor de los poderes públicos (arts. 9.2 y 14 CE) y un derecho fundamental (art. 14 CE). A lo largo del texto constitucional encontramos varias alusiones expresas a la igualdad en relación con algunos derechos fundamentales (art. 23.2 CE), derechos y deberes de los ciudadanos (arts. 31 y 32 CE), principios rectores de política social y económica (art. 39.2) y con la organización territorial del Estado (art. 149.1.1).

De todos los preceptos mencionados, el artículo 14 CE es, sin duda, el que mayor desarrollo jurisprudencial ha conocido. Este artículo consta de dos componentes. El primero de ellos, la cláusula general de *igualdad de todos los españoles ante la ley*, ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional como un principio general de igualdad que limita la actuación de los poderes públicos y, al mismo tiempo, como un derecho subjetivo de los ciudadanos. A pesar de la literalidad de la fórmula clásica empleada por el constituyente, el Tribunal, a través de una interpretación coherente con el resto del texto constitucional, ha considerado que la igualdad formal constitucionalizada en el artículo 14 y la igualdad material enunciada en el 9.2 han de entenderse como dimensiones complementarias de una misma noción constitucional de igualdad. Por otro lado, ha considerado que la igualdad constitucional no se agota en la *igualdad ante la ley* sino que comprende también la *igualdad en la aplicación de la ley y en la ley*. De esta forma, la Constitución no solo exige que la ley sea aplicable a todos los ciudadanos por igual, sino también que sea aplicada de manera imparcial por parte del poder judicial y que su contenido garantice un *trato igual a quienes estén en situaciones iguales*. Siguiendo la estela marcada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional ha considerado que la exigencia constitucional de *dar un trato igual a los iguales* se traduce en una interdicción de la diferencia normativa irrazonable. En otras palabras, el principio de igualdad en la ley no prohíbe toda diferenciación normativa, sino únicamente aquellas diferencias que carezcan de una *justificación objetiva y razonable*. Tales diferencias serán consideradas *arbitrarias* y, por tanto, *discriminatorias*. La existencia de una justificación suficiente para declarar la constitucionalidad de una diferenciación normativa se apreciará en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación de razonable proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

El segundo componente del artículo 14 CE, la prohibición de discriminación por razón de *nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social* tiene la virtualidad de otorgar una protección reforzada frente a las diferencias de trato basadas en estas causas, consideradas particularmente odiosas y atentatorias contra la dignidad humana. Por influencia de la

jurisprudencia del Tribunal Supremo estadounidense, nuestro Tribunal Constitucional exige en estos casos que la fundamentación objetiva y razonable del trato desigual sea particularmente intensa. Sobre las diferencias normativas basadas en estas causas *sospechosas* de discriminación pesa una presunción de inconstitucionalidad. La segunda particularidad de este componente del artículo 14 CE es que el Tribunal Constitucional ha reconocido su aplicabilidad a las relaciones entre particulares. A diferencia del respeto a la cláusula general de igualdad ante la ley, que solo es exigible a los poderes públicos, la prohibición de incurrir en las discriminaciones concretas recogidas por la segunda parte del precepto constitucional sí constituye un límite a la autonomía de la voluntad, siendo susceptible de aplicación a las relaciones entre sujetos privados. El último aspecto que nos interesa destacar de esta segunda parte del artículo 14 CE es que el listado de causas sospechosas de discriminación está abierto a la incorporación por vía interpretativa de nuevas condiciones o circunstancias, facilitando así la evolución de nuestra Constitución y su adaptación a las nuevas realidades sociales.



## 49. Inelegibilidad-incompatibilidad

El derecho de sufragio pasivo (el derecho a ser votado) no es, como ningún otro, un derecho absoluto. El legislador, en consecuencia, ha previsto una serie de límites que condicionan su ejercicio. Y, entre ellos, destacan muy especialmente las causas de incompatibilidad e inelegibilidad.

Inelegibilidad e incompatibilidad son dos conceptos estrechamente relacionados hasta el punto de que, como norma general, las causas de inelegibilidad son, también, causas de incompatibilidad. Sin embargo, ambas categorías ganan virtualidad en momentos diferentes.

Las causas de inelegibilidad impiden, directamente, la elección –y están por ello estrechamente relacionadas con el Derecho electoral–. Las causas de incompatibilidad impiden el ejercicio de la función parlamentaria, pero en ellas se incurre con posterioridad a la adquisición de la condición de parlamentario. Y, por ello, se caracterizan porque la renuncia a la causa que la provoca permite la adquisición plena de la condición de representante.

Las causas de inelegibilidad están previstas en el artículo 6 LOREG (v. gr., miembros de la Familia Real o personas condenadas por sentencia firme a pena privativa de libertad). Las causas de inelegibilidad son, también, causas de incompatibilidad. Pero en cada proceso electoral se prevén causas específicas de incompatibilidad: por ejemplo, en las elecciones al Congreso de los Diputados, es causa de incompatibilidad ser miembro de una Asamblea Legislativa autonómica –el diputado autonómico puede presentarse a las elecciones generales, pero para adquirir la condición de diputado nacional, debe renunciar a su condición de representante subcentral–.

## **50. Iniciativa legislativa (proyectos y proposiciones de ley)**

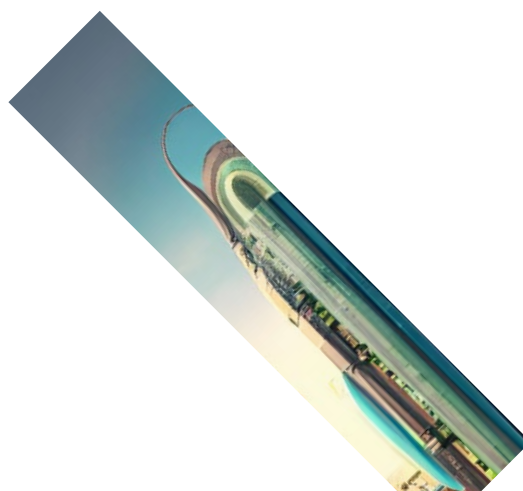
La iniciativa legislativa es la fase inicial del procedimiento legislativo y comporta la presentación ante el Parlamento de una propuesta de norma articulada (bien de una ley nueva, bien de la reforma de una existente).

Conforme al artículo 87 de la Constitución, cabe diferenciar entre la iniciativa legislativa gubernamental (que se articula a través de un proyecto de ley, cuya tramitación es preferente) y la no gubernamental (que se articula a través de una proposición de ley). La iniciativa legislativa gubernamental corresponde, como no podía ser de otra manera, al Gobierno. Y la no gubernamental, al Congreso, al Senado, a los Parlamentos autonómicos y a los ciudadanos, a través de la iniciativa legislativa popular. La iniciativa para presentar la Ley de presupuestos corresponde en exclusiva al Gobierno.

En el Congreso de los Diputados, las proposiciones de Ley pueden presentarse bien por un Diputado, con la firma de otros catorce, o bien por un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz. En el Senado, las proposiciones de ley pueden ser presentadas por un Grupo Parlamentario o por veinticinco Senadores. Cuando la iniciativa legislativa es ejercitada por un Parlamento autonómico, éste encomienda a tres de sus parlamentarios la defensa de la iniciativa en las Cortes Generales. La presentación de una iniciativa legislativa popular exige haber recabado 500.000 firmas, sin que pueda versar sobre determinadas materias (materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia).

La iniciativa legislativa no gubernamental no puede comportar, a no ser que cuente con la autorización del Gobierno, un incremento de los gastos o una disminución de los ingresos durante el ejercicio presupuestario en vigor. De lo contrario, el Gobierno puede interponer el conocido como veto presupuestario.

Los Estatutos de Autonomía son la norma encargada de regular la iniciativa legislativa ante el Parlamento de cada Comunidad Autónoma.



## 51. Inmunidad de los parlamentarios (y suplicatorio)

Prerrogativa ostentada por los parlamentarios que tiene por fin proteger la libertad personal de los mismos frente a detenciones y procesamientos judiciales que pudiesen dar lugar a su privación de libertad, en aras de evitar «que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento» (STC 124/2001, de 4 de junio, FJ. 4). A diferencia de la inviolabilidad, el art. 71.2 CE ciñe su vigencia al periodo en el que se extienda el mandato de diputados y senadores, quedando reconducida la prerrogativa, por otra parte, al ámbito penal.

La inmunidad parlamentaria proyecta sus implicaciones sobre dos elementos. Por un lado, supone que los parlamentarios solo pueden ser detenidos en caso de delito flagrante. En ese caso, el art. 12 del Reglamento del Congreso habilita al presidente del Congreso, una vez conozca la detención de un diputado, a adoptar las medidas necesarias para salvaguardar los derechos y prerrogativas de la Cámara y sus miembros. El Reglamento del Senado (art. 22.1) prevé la inmediata comunicación de la retención o detención a la Presidencia de la Cámara. Por otro lado, la inmunidad de la que disfrutaban diputados y senadores se traduce en la necesidad de que su eventual inculpación o procesamiento vaya precedida por una autorización emitida por la Cámara a la que pertenezcan. El fin no es que el Parlamento emita un juicio sobre el asunto de fondo que existe tras la intención de inculpar o procesar a un parlamentario, sino el de que a través de su autorización pueda apreciar si la acusación que se sigue contra algún diputado o senador enmascara una persecución política contra un miembro de las Cámaras que persiga alterar la composición democráticamente decidida las mismas.

El instrumento a través del cual la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo solicita al Congreso o al Senado autorización para proceder penalmente contra diputados o senadores se conoce como suplicatorio. Recibido en el Congreso un suplicatorio, el presidente de la Cámara, previo acuerdo de la Mesa, lo remite a la Comisión del Estatuto de los Diputados, que habrá de dar audiencia al diputado interesado. Tras ello, la cuestión será sometida al Pleno que decidirá, en secreto, sobre la concesión o denegación de la autorización solicitada. Similar proceder se prevé en el caso de que el suplicatorio se reciba en el Senado, debiendo ser remitido por el presidente de la Cámara Alta a la Comisión de Suplicatorios, que tras dar audiencia al interesado emitirá un dictamen posteriormente elevado al Pleno, que finalmente decidirá en sesión secreta sobre el otorgamiento o no de la autorización solicitada.

## 52. Investidura

En los sistemas parlamentarios, como el español, el Gobierno no es elegido directamente por los ciudadanos. El único poder que tiene legitimidad democrática directa en estos sistemas, que se diferencian de los presidenciales, es el poder legislativo, el Parlamento. En España, mediante el debate y votación de investidura (artículo 99 de la Constitución), el Parlamento otorga su confianza a un candidato a la presidencia del Gobierno, para que éste conforme su Consejo de Ministros. En concreto, la Cámara que otorga su confianza al futuro presidente es el Congreso de los Diputados, no el Senado –lo que es visto como una manifestación, una más, del bicameralismo imperfecto de nuestro sistema–.

La Constitución establece que, tras la celebración de elecciones, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno. El candidato expone, sin límite de tiempo, su programa ante el Congreso y solicita la confianza de la Cámara. Para obtener dicha confianza el candidato necesita mayoría absoluta (176 votos a favor). De no obtener dicha mayoría, la votación se repite 48 horas después, y entonces bastará con la mayoría simple (más síes que noes). De no obtener tampoco dicha mayoría, en los dos meses siguientes se tramitarán sucesivas propuestas de la forma que acaba de exponerse. Y si ninguna de ellas obtiene el respaldo de la Cámara Baja, procede la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones. Esta circunstancia se dio por vez primera en el año 2016 y se repitió de nuevo en 2019.

Para ser candidato a la presidencia del Gobierno es necesario ser español, mayor de edad, que disfrute de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme y reunir el resto de requisitos de idoneidad previstos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. No es necesario, por el contrario, ser Diputado o Senador. En las CCAA, por el contrario, para ser elegido presidente de la Comunidad por el Parlamento regional, es necesario ser Diputado de dicha Cámara, por así contemplarlo los Estatutos de Autonomía.



## 53. Inviolabilidad de los parlamentarios

Prerrogativa de la que disponen los parlamentarios en virtud de la cual quedan exentos de cualquier responsabilidad jurídica por las opiniones expresadas y los votos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Su finalidad es proteger tanto la autonomía de las Cámaras, como, al máximo, la libertad de expresión de los diputados y senadores, elemento crucial en el Parlamento en tanto que órgano eminentemente deliberativo, removiendo cualquier tipo de disuasión que para su desempeño pudiera suponer la amenaza de sanciones jurídicas aplicables por las manifestaciones vertidas por los parlamentarios en el desempeño de su actividad; quedando tan solo sometidos a las normas de disciplina que prevén los reglamentos parlamentarios.

El art. 71.1 CE se limita a prever que «los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», pero desde un inicio, la jurisprudencia del TC y los reglamentos parlamentarios han completado el sentido y alcance de esta prerrogativa.

Por lo que se refiere al ámbito temporal, tanto el art. 10 del Reglamento del Congreso como el art. 21 del Reglamento del Senado extienden la vigencia de la inviolabilidad parlamentaria, reconociéndole unos efectos indefinidos, esto es, los parlamentarios la ostentan «aun después de haber cesado en su mandato», en coherencia con el propósito de salvaguardar la libertad de opinión y actuación de aquellos, que podría verse constreñida si la posibilidad de enfrentarse a responsabilidades jurídicas por lo expresado o votado durante el ejercicio del cargo reviviese una vez abandonado este. Por lo que se refiere a la dimensión material, si bien el art. 71.1 CE solo se refiere a las opiniones expresadas por los parlamentarios, el art. 21 del Reglamento del Senado extiende la irresponsabilidad jurídica que la inviolabilidad proporciona a «los votos emitidos en el ejercicio de su cargo», lo que respalda el TC al entender que alcanza también a «declaraciones de juicio o de voluntad» formuladas por aquellos (STC 51/1985, de 10 de abril, FJ. 6).

Funcionalmente, ese mismo pronunciamiento aclara que la protección que dispensa la inviolabilidad no comprende los actos realizados por el parlamentario «en calidad de ciudadano (de “político” incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario», de modo que «las funciones relevantes para el art. 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quien, siéndolo, actúa jurídicamente como tal» en aras de lograr la libre formación de la voluntad de la Cámara a la que pertenece. Se incluyen también en su esfera de protección algunos actos que tienen lugar fuera de las paredes del Parlamento, como las reproducciones audiovisuales de discursos parlamentarios.

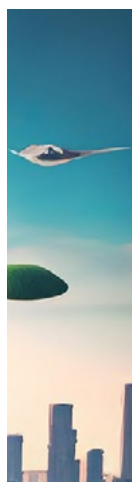
## 54. Inviolabilidad del Rey

La inviolabilidad regia es una prerrogativa que la Constitución asigna al Rey en tanto que Jefe del Estado. No así, por tanto, al resto de miembros de la Familia Real. La misma conlleva la irresponsabilidad política y jurídica del Monarca en todos los órdenes: civil, penal, laboral y contencioso-administrativo. Dado que inviolable no es el Rey sino “la persona del Rey” (art.56.3 CE), éste no está sujeto a responsabilidad ni por los actos institucionales –aquellos que el Rey lleva a cabo en el ejercicio de sus funciones constitucionales– ni por aquellos otros de naturaleza eminentemente privada. La prerrogativa, por tanto, es absoluta.

Su fundamento parece hallarse en la propia función que la Constitución le atribuye al Monarca de ser símbolo de la unidad y permanencia del Estado, función que no podría desarrollar con plenitud si se viera sujeto a distintos procesos judiciales. Así entendida, en cuanto beneficia al desempeño de una función, la inviolabilidad puede entenderse como una prerrogativa y no como un privilegio. Como consecuencia de dicha inviolabilidad, los actos del Rey deben de ser siempre refrendados dado que aquél no puede asumir ninguna responsabilidad.

La jurisprudencia constitucional, no obstante, ha interpretado generosamente dicha prerrogativa, considerando que la misma también exime al Monarca de la mera crítica parlamentaria. En consecuencia, y en virtud de la inviolabilidad, el Tribunal ha entendido que no cabe, por ejemplo, presentar mociones de reprobación contra el Monarca o solicitar la creación de comisiones de investigación para indagar actividades relacionadas con la persona del Rey.

En cuanto al alcance temporal de la prerrogativa, si bien la inviolabilidad regia es absoluta, no es, sin embargo, perpetua. Aquélla solo cubre los actos del Rey durante el tiempo en que aquél ocupa la Jefatura del Estado. Por tanto, los actos llevados a cabo antes del acceso al trono –pues entonces no era Rey– ni tampoco aquellos realizados tras la abdicación, renuncia o habilitación –pues habría dejado de ser Monarca–.



## 55. Irretroactividad

La irretroactividad es un principio jurídico que impide la extensión de los efectos de una ley a hechos anteriores a su entrada en vigor, es decir, obliga a que la ley se aplique solo en acciones futuras, entendiendo como tales las que sean posteriores a la entrada en vigor de la misma, especialmente si son restrictivas de derechos individuales, no favorables o de carácter sancionador.

Este principio tiene como finalidad dar estabilidad al ordenamiento jurídico y contribuir en el establecimiento de la seguridad jurídica, en contraposición al principio de retroactividad, que permite la aplicación de una ley a hechos anteriores a su propia entrada en vigor. No obstante, este principio no es absoluto, ya que admite matizaciones y existen excepciones. El carácter retroactivo o irretroactivo de una norma dependerá de la expresa declaración que la misma tenga al respecto.

El principio de irretroactividad está consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española de 1978, donde se garantiza *“el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*.

Asimismo, el artículo 25 de la Constitución, se establece que *“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*.

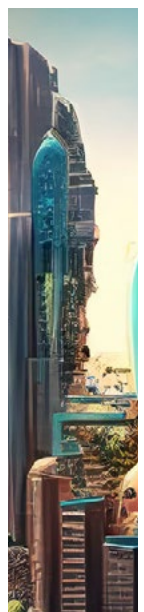
La irretroactividad también se encuentra recogida en otras normas del ordenamiento jurídico, como el Código Civil, donde se dispone en el apartado tercero del artículo 2, que *“Las leyes no tendrán efecto retroactivo, si no dispusieren lo contrario”* –debiendo atenernos, en todo caso, al límite establecido en el artículo 9.3 CE–.

## **56. *Ius in officium***

Consiste en el derecho al ejercicio de los cargos públicos representativos, es decir, un conjunto de facultades que identifican la labor del representante y que, junto con el derecho a permanecer en el cargo, forman el estatuto del parlamentario (STC 37/1985, de 8 de marzo y 36/1990, de 28 de febrero, STC 208/2003, STC 141/2007 y STC 74/2009).

Estas facultades que se integran en el *ius in officium* conforman el bloque de las funciones parlamentarias, que se configuran en los reglamentos parlamentarios y que sin cuyo ejercicio resultaría imposible el ejercicio del propio derecho del representante e indirectamente tampoco el ejercicio del derecho de participación política de los ciudadanos.

Estas facultades o funciones del representante que conforman el contenido del derecho son aquellas que materializan lo esencial de la actividad parlamentaria y que desglosa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en derecho a la información (STC 203/2002, de 28 de octubre), derecho de interrogación (artículos 110 y 111 CE y SSTC 177/2002, de 19 de octubre y 40/2003, de 27 de febrero), un derecho a la tramitación de las propuestas (STC 40/2003, de 27 de febrero), un derecho de enmienda (STC 118/1995, de 17 de julio) y, además, la posibilidad de constituir grupo parlamentario (STC 64/2002, de 11 de marzo).



## 57. Jerarquía

El principio de jerarquía es el criterio de ordenación normativa más elemental y tradicional. Consiste en ordenar la relación entre las diversas normas mediante la atribución a cada una de ellas de un determinado valor o rango formal, correspondiendo a cada rango una diversa fuerza de obligar, de tal modo que las normas de rango inferior no pueden contradecir el contenido de las normas de nivel superior.

Las normas se ordenan así en una escala vertical de mayor a menor rango jerárquico. Esta estructura jerarquizada tiene forma piramidal, y en la cúspide se encuentra la Constitución, que posee un rango superior a la ley, que es a su vez superior al reglamento. Los distintos tipos de normas reglamentarias también están ordenados jerárquicamente (un Decreto del Gobierno es superior a una orden ministerial); no así los distintos subtipos de leyes, que se relacionan entre sí de acuerdo a otros criterios. Este principio general de jerarquía está reconocido en el artículo 9.3 CE.

La razón de ser de este principio jerárquico reside en la diferente posición que ocupan en el sistema político los diversos poderes u órganos a los que se les reconoce capacidad normativa. La superioridad o inferioridad política se transfiere así al producto normativo.

La consecuencia de que una norma de rango inferior contradiga a otra de rango superior que ya existe en el ordenamiento es la invalidez de la norma inferior, que no podrá producir efectos. A este resultado se puede llegar, según los casos, a través de un doble tipo de sanción que los tribunales pueden hacer recaer sobre la norma inválida: su nulidad o su (mera) inaplicación. Así, si la contradicción se produce entre la Constitución y una ley posterior, la sanción que acompañará a la declaración de invalidez sólo podrá ser la nulidad, es decir, la expulsión definitiva de la norma del ordenamiento jurídico con efectos *erga omnes* (frente a todos). Por su parte, si la contradicción se produce entre la ley y un reglamento posterior, la sanción puede ser, bien la inaplicación del reglamento cuando un juez ordinario aprecie esa contradicción en un caso concreto (art. 6 LOPJ), o bien la nulidad cuando dicha contradicción sea declarada por los tribunales contencioso-administrativos, que son los únicos facultados para aplicar esa sanción (definitiva) a los reglamentos ilegales.



## 58. Juramento o promesa

El artículo 108.8 LOREG establece, como requisito para adquirir la plena condición del cargo, la obligación de que los candidatos electos juren o prometan acatar la Constitución. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el juramento o la promesa no conlleva una adhesión ideológica a la Constitución –con la que las personas que ostentan cargos públicos pueden estar en desacuerdo–, sino que implica la formalización del deber positivo de acatarla, y de desarrollar las funciones públicas conforme a ella (SSTC 101/1983, de 18 de noviembre, 122/1983, de 16 de diciembre). Los candidatos electos que discrepen con alguna disposición constitucional, pueden promover su reforma, siguiendo el procedimiento previsto en la Constitución, al no ser ésta una Constitución militante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido que la exigencia de realizar el juramento o la promesa y la fórmula prevista para su realización son inseparables del propio cargo público y, por tanto, necesarios para el ejercicio de las funciones públicas en las condiciones de igualdad exigidas por el artículo 23.2 CE (STC 8/1985, de 25 de enero). En todo caso, el eventual incumplimiento de jurar o prometer la Constitución no conlleva la privación de la propia condición de diputado, pero sí del ejercicio de sus funciones y, por tanto, de los derechos y prerrogativas que los acompañan (STC 119/1990, de 21 de junio).

Cada vez es más frecuente que los parlamentarios, en el momento de jurar o prometer acatar la Constitución, añadan a dicho juramento algún tipo de adenda con una finalidad política. El Tribunal Constitucional, en la STC 119/1990, de 21 de junio, determinó, con base en el derecho a la libertad ideológica, y a la consideración del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico, que no era congruente asumir una interpretación formalista de la obligación de jurar o prometer el acatamiento de la Constitución. El Tribunal Constitucional, en definitiva, considera constitucional cualquier expresión adicional a dicho juramento o promesa, siempre que la misma no vacíe, limite o condicione el sentido propio de la misma.

## 59. Justicia constitucional (concentrada y difusa)

Mecanismo de garantía y aseguramiento de la vigencia y supremacía de la Constitución. Cuando surge el Estado Constitucional y se redactan los textos de las primeras Constituciones se pretenden que estas operen como normas supremas del ordenamiento jurídico, en virtud de su naturaleza de norma primaria procedente directamente del poder constituyente.

En los inicios del Estado Constitucional, sin embargo, no se prevén en las Constituciones mecanismos o procedimientos dirigidos a garantizar la superioridad jurídica de la Constitución, hasta que se estima necesario introducir un sistema de control de la constitucionalidad de las normas, particularmente de las leyes, con la finalidad de poder controlar la conformidad de estas con la Constitución, en la idea de evitar que las normas de rango inferior puedan contradecir lo previsto en la norma suprema que es la Constitución. De este modo surge la justicia constitucional, cuyo sistema reviste distintas particularidades según el ordenamiento de que se trate, pero pueden reconducirse hacia dos modelos principales de control de constitucionalidad de las leyes: el modelo difuso o norteamericano y el modelo concentrado o europeo.

En el modelo de jurisdicción constitucional difuso hay que situar el origen del control de constitucionalidad de las leyes. Ante un caso concreto en el que se planteaba si una ley democráticamente aprobada y contraria a la Constitución podría seguir siendo aplicada, en la célebre Sentencia del Tribunal Supremo recaída en el caso *Marbury vs. Madison* de 1803, el juez Marshall apostó por la superioridad jerárquica de la Constitución, reconociendo la potestad del Tribunal Supremo para enjuiciar la sujeción de las leyes a la Constitución. Se sientan así las bases del modelo difuso de jurisdicción constitucional que se caracteriza esencialmente porque dicho control puede ejercerlo cualquier juez o tribunal integrado en el Poder Judicial (no existe un órgano especializado para ello); es un control que se realiza por vía incidental, esto es, en el marco de un proceso judicial cuando al aplicar una norma su constitucionalidad se cuestiona; es, así mismo, un control concreto, pues su intención es la de comprobar si la aplicación de ley cuya validez se cuestiona en el caso determinado comporta o no un resultado inconstitucional; y con efectos *inter partes*, de modo que si el juez considera que la ley aplicable al asunto es contraria a la Constitución la inaplicará pero no la anulará, pudiendo emplearse a otros casos diferentes.

Frente al modelo de jurisdicción constitucional difuso, la necesidad de contar con un mecanismo para garantizar el cumplimiento y la supremacía de la Constitución por parte del legislador no se plantea en Europa hasta las primeras décadas del siglo XX, resultando decisiva para la creación del modelo concen-

trado de justicia constitucional la aportación del jurista Hans Kelsen, que propició la creación de un Tribunal Constitucional en la Constitución austriaca de 1920. A diferencia del americano o difuso, el modelo europeo o concentrado se caracteriza por los siguientes elementos: el control de la constitucionalidad o compatibilidad de las leyes con la Constitución se reserva en exclusiva a un órgano especializado en esta tarea, el Tribunal Constitucional, diferente y al margen de los propios de los tres poderes clásicos; es un control principal, no incidental, que se identifica con un procedimiento específico diferente a los ordinarios que solo pueden iniciar los sujetos legitimados para ello, los poderes públicos, en un plazo determinado; es un control abstracto, dirigido a enjuiciar la constitucionalidad de la ley al margen de cualquier aplicación a un supuesto concreto; y con efectos *erga omnes*, ya que si el Tribunal Constitucional determina la inconstitucionalidad de la ley la consecuencia es su nulidad y expulsión del ordenamiento jurídico, con efectos para todos.





## 60. Lealtad

Se trata, en los modelos compuestos, de un principio constitucional no escrito que persigue modular las relaciones jurídicas y los comportamientos que se entablan entre el Estado y las unidades que lo integran (en su caso, Estados, Provincias, Cantones, *Länder*, Regiones, Comunidades Autónomas), así como estas entre sí. Es un principio consustancial a este tipo de sistemas que procura garantizar la distribución de competencias establecida en la Constitución y las normas que conforman el bloque de constitucionalidad.

Si bien, como se ha señalado, resulta consustancial a los Estados territorialmente compuestos, su reconocimiento tuvo lugar, primero, en la doctrina alemana y, luego, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán (*Bundesverfassungsgericht*). Aquel Tribunal reconoció en numerosos casos que el Estado central (*Bund*) o los *Länder* habían vulnerado la Constitución al llevar a cabo comportamientos no amistosos ni acordes a las dinámicas federales, dando así aliento de vida y, consecuentemente, plena efectividad jurídica al principio de "lealtad federal" (*Bundestreue*). Lo trascendente del caso alemán es que ningún precepto de la Ley Fundamental de Bonn (*Grundgesetz*) reconoce la existencia de tal principio; de ahí que tradicionalmente se lo haya entendido implícito en la Constitución e inmanente a la esencia federal.

En España la Constitución tampoco dice nada en relación con un principio de estas características. Algunas normas estatales, como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, si bien recogen alusiones a la lealtad, lo hacen en términos institucionales. El Tribunal Constitucional no ha reconocido de forma explícita la existencia de un término jurídico similar al alemán, actualizado en estas latitudes como "lealtad autonómica". Sin embargo, de su jurisprudencia en materia autonómica (en la que ha interpretado otros principios que orbitan en este ámbito tales como "lealtad constitucional", "lealtad institucional", "colaboración" y sus institutos, así como "solidaridad"), derivan ciertas notas distintivas que llevan a entender que el sistema autonómico cuenta, también, con un principio semejante al alemán. El Tribunal ha dicho, por ejemplo, que la lealtad (constitucional), "es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonómico y cuya observancia resulta obligada" (STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 11).

En definitiva, puede decirse que la lealtad autonómica es un principio constitucional no escrito que regula el modo en que deben desarrollarse las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas y estas entre sí para garantizar el eficaz funcionamiento del sistema territorial.



## 61. Ley (ordinaria, orgánica, de bases, básica y autonómica)

La ley es la fuente del Derecho más importante, el principal modo de creación de Derecho en nuestro sistema jurídico. Es la categoría normativa inmediatamente subordinada a la Constitución y a la cual se subordinan todas las demás normas que integran el ordenamiento jurídico. Al ser elaborada por el poder legislativo, que ostenta la representación del pueblo, constituye la expresión de la voluntad de este. Nuestro ordenamiento constitucional actual emplea una noción formal de ley, es decir, concibe la ley como la norma elaborada por el Parlamento siguiendo el procedimiento constitucionalmente previsto para tal fin, con independencia de su contenido material. En un Estado constitucional y democrático de Derecho la ley tiene un alcance necesariamente universal y, por lo general, recibe una formulación general y abstracta, pero estos dos últimos rasgos pueden verse matizados por las exigencias propias de un Estado social.

No solo las Cortes Generales pueden dictar leyes, también las Comunidades Autónomas pueden hacerlo. Hablaremos entonces de *leyes autonómicas*. Las leyes autonómicas estarán subordinadas a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de su Comunidad autónoma, pero no a las leyes estatales. Entre las leyes estatales y las leyes autonómicas existe, por tanto, una relación de competencia, no de jerarquía.

El ordenamiento constitucional español contempla varias formas o tipos de ley. Todas ellas tienen la misma fuerza y rango y se encuentran subordinadas directa y únicamente a la Constitución. Nos interesa especialmente destacar la diferencia entre *leyes orgánicas* y *leyes ordinarias*. Las leyes orgánicas se definen en el artículo 81 CE. En virtud de este precepto, son leyes orgánicas las que regulan determinadas materias fijadas por la propia Constitución y cuya aprobación, modificación o derogación requiere una mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto de ley. Todas las demás leyes son *leyes ordinarias*. Entre las leyes orgánicas y ordinarias no existe una relación de jerarquía sino de competencia, es decir, cada tipo de ley debe regular un ámbito material específico. Una ley orgánica no podría modificar lo establecido por una ley ordinaria, y una ley ordinaria tampoco podría modificar lo establecido por una ley orgánica.

Las materias afectadas por la reserva de ley orgánica son, de acuerdo con el artículo 81.1 CE, el desarrollo de los derechos fundamentales de la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, la aprobación de los Estatutos de Autonomía, el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. La determinación de estas materias, por tanto, queda cerrada por la Constitución y no puede ampliarse por parte del legislador. El Tribunal Constitucional ha insistido en la necesidad de interpretar de forma restrictiva la

definición de las leyes orgánicas, en la medida en que introducen una particular rigidez en el ordenamiento. La Constitución atribuye también otros caracteres distintivos a las leyes orgánicas. Las materias reservadas a ley orgánica quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE), no pueden ser reguladas por decretos legislativos (art. 82.1 CE) ni por decretos-leyes (art. 86.1 CE). Su tramitación parlamentaria ha de incluir necesariamente el paso por el Pleno de las Cámaras, quedando excluida la delegación de su aprobación en las comisiones legislativas permanentes (art. 75.3 CE). Las materias propias de leyes orgánicas son, por su propia naturaleza, competencia legislativa del Estado.

La Constitución contempla también la existencia de otras normas que, sin ser leyes ni proceder de las Cortes Generales, tienen su mismo rango y fuerza: los *decretos legislativos* y los *decretos-leyes*. Estas normas son dictadas por el Gobierno en los supuestos tasados por la propia Constitución y con bajo un estricto control parlamentario. La necesidad de control se deriva de que, por norma general, al Gobierno no le corresponde la potestad legislativa sino la potestad reglamentaria, que le permite únicamente aprobar *reglamentos*, normas inferiores a la ley. Para que el gobierno emita un decreto legislativo es preciso que las Cortes le atribuyan, a través de una *ley de delegación*, la potestad para hacerlo. Si el objetivo de las Cortes es que el Gobierno elabore un texto articulado, la delegación se hará por medio de una *ley de bases* (art. 82.4). La *ley de bases* deberá delimitar con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio (art. 82.4 CE). No podrá en ningún caso autorizar su propia modificación ni facultar al Gobierno para dictar normas con carácter retroactivo (art. 83 CE). Si el objetivo de las Cortes es que el Gobierno refunda varios textos legales en uno solo, la delegación legislativa se hará por medio de una ley ordinaria (art. 82.5 CE). Dicha ley ordinaria deberá determinar también el ámbito normativo al que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos (art. 82.5 CE).

Nada tiene que ver una *ley de bases* con una *ley básica*. El motivo de la existencia de las llamadas leyes básicas es el complejo sistema de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas diseñado en el Título VII de la Constitución y, más concretamente, en sus artículos 148 y 149. Existen determinadas materias en las que la Constitución atribuye al Estado la función legislativa en régimen compartido con las Comunidades Autónomas, correspondiendo al primero la *legislación básica* y a las segundas las leyes de desarrollo. Una *ley básica* es, por tanto, una ley en la que el Estado regula los aspectos principales o esenciales de una materia, buscando establecer un mínimo normativo común a todas las Comunidades Autónomas, al tiempo que deja un margen suficiente para que cada una de ellas pueda elaborar su propia normativa de desarrollo.

## 62. Libertad

Junto con la justicia, la igualdad y el pluralismo político, la libertad es uno de los valores superiores del ordenamiento español (art. 1.1 CE). En palabras de Gregorio Peces-Barba, estos valores son un auténtico *pórtico normativo de la Constitución*, sintetizan los rasgos más sobresalientes de nuestro régimen democrático. Son la clave de bóveda de nuestro sistema constitucional y entre ellos existe una relación de complementariedad, no de jerarquía. La doctrina suele atribuirles tres funciones. En primer lugar, una función de *fundamentación*, en la medida en que son el núcleo básico e informador de todo el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, una función de *orientación*, porque actúan como metas o fines hacia los que debe orientarse el ordenamiento y la actuación de los poderes públicos. En tercer lugar, una función *crítica*, ya que sirven como parámetro de valoración de hechos, conductas y de la legitimidad de las normas.

La libertad se concreta en el texto constitucional a través del principio del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), así como de los derechos fundamentales de libertad. Entre las manifestaciones de la libertad como derecho fundamental destaca, como soporte y presupuesto de todas las demás, la *libertad personal* a la que se refiere el art. 17 CE. El Tribunal Constitucional se ha referido a ella como *libertad física, deambulatoria o libertad frente a la detención, condena o internamiento arbitrarios*. Es la libertad de hacer todo aquello que no está expresamente prohibido por la ley o, en palabras del Tribunal Constitucional, *la posibilidad de orientar la propia acción en el marco de normas generales*. Comporta la interdicción de aquellas conductas que perturben la libertad ajena salvo en los casos y en las condiciones previstas por ley. La Constitución establece una reserva de ley orgánica en esta materia (arts. 53.1 y 81.1 CE). Además, contempla una serie de garantías específicas para el derecho a la libertad personal en relación con algunas formas de privación de libertad. Así, establece que la detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para realizar las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos y, en todo caso, en el plazo máximo de setenta y dos horas el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición judicial (art. 17.2 CE). Establece igualmente que el detenido tendrá derecho a ser informado de sus derechos y de las razones de su detención, no podrá ser obligado a declarar y se le deberá garantizar la asistencia letrada (art. 17.3 CE). Por último, encarga al legislador la regulación de un procedimiento de *habeas corpus* y la determinación del plazo máximo de duración de la prisión provisional (art. 17.4 CE).



## 63. Margen de apreciación

El margen de apreciación nacional es un criterio interpretativo utilizado frecuentemente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así, este Tribunal internacional entiende que existe un espacio que debe ser manejado por los Estados a la hora de interpretar los derechos fundamentales reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y asegurar su efectividad. Una idea que se justifica en que los Estados se encuentran en una mejor posición que el Tribunal Europeo para ello. La amplitud de ese margen que se otorga a los Estados va a ser muy variable y va a depender de manera importante de las circunstancias del caso, de la situación de la sociedad europea y del Estado cuya actuación se vea controvertida.

La existencia o no de margen de apreciación y de su posible amplitud es una cuestión ciertamente compleja y, hasta cierto punto, discrecional para el Tribunal Europeo. No obstante, podemos identificar algunos criterios que han llevado a Tribunal a entender que los Estados contratantes pueden gozar de margen de apreciación en sus acciones.

En primer lugar, la ausencia o concurrencia de consenso entre los países que forman parte del Consejo de Europa es una de las fuentes más habituales para el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para valorar la amplitud del margen de apreciación. Una materia entre la que el consenso europeo no existe dará lugar a un margen de apreciación amplio para los Estados. En cambio, un fuerte consenso entre ellos implicará una reducción de dicho margen y, por tanto, el establecimiento de un estándar por parte del Tribunal.

En segundo lugar, que el tema controvertido implique consideraciones morales y éticas complejas. En estos casos, el Tribunal Europeo ha entendido que cuando existen implicaciones de este tipo, el margen de apreciación de los Estados debe ser ampliado, puesto que imponerles una determinada decisión de estas características resulta especialmente invasivo.

En tercer lugar, la interpretación evolutiva de los derechos del Convenio Europeo ha dado pie a que el Tribunal entienda que los cambios y la evolución de la sociedad europea deben ser tenidos en cuenta a la hora de interpretar el Convenio, lo que puede estrechar el margen de apreciación del Estados cuando éstos propugnan una interpretación estática.

En cuarto lugar, la relevancia de los intereses en conflicto y, en particular, la protección del interés superior de los niños y las niñas puede conllevar una reducción del margen de que gozan los Estados. Así, incluso cuando estamos materias en las que no existe consenso europeo, los Estados pueden gozar de menos margen cuando en el caso toma especial relevancia la situación individual de los demandantes y la necesidad de protegerles.

En suma, estamos ante un criterio interpretativo complejo, que se desarrolla en una dinámica de caso por caso, y en el que se ven controvertidas numerosas circunstancias.

## 64. Ministerio fiscal

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que se encuentra integrado en el Poder Judicial, contando con personalidad jurídica propia y autonomía para ejercer las funciones que le encomienda la Constitución Española y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Su cometido pasa por promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

En este sentido, le corresponde al Ministerio Fiscal, entre otras funciones, velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados; ejercitar las acciones civiles y penales que provengan de delitos; intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de las medidas cautelares que procedan o instruyendo directamente el procedimiento en el ámbito de la responsabilidad penal de menores de edad; velar por la protección procesal de las víctimas, testigos y peritos; o interponer el recurso de amparo constitucional, así como intervenir en los procesos de que conoce el Tribunal Constitucional en defensa de la legalidad. Estas y otras funciones las ha de ejercer conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, debiendo sujetarse a los de legalidad e imparcialidad, debiendo actuar en virtud de este último, con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le están encomendados.

El artículo 12 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal prevé hasta catorce órganos a través de los cuales este desempeña sus competencias. En la cúspide organizativa se encuentra el Fiscal General del Estado, nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial. Entre sus tareas, le corresponde proponer al Gobierno los ascensos y nombramientos para los distintos cargos, previo informe del Consejo Fiscal.



## 65. Moción de censura

Se trata de un procedimiento constitucional por medio del cual el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del presidente del Gobierno, con fundamento en la ruptura del vínculo de confianza. La moción es adoptada libremente por la Cámara, por lo que constituye una decisión netamente política. Este procedimiento no solo persigue la caída del Ejecutivo de turno: se trata de un acto constructivo que procura la continuidad del Gobierno, eso sí, con un nuevo titular que recibe la confianza de la Cámara.

El art. 113 CE señala que la moción deberá ser propuesta por al menos la décima parte del Congreso (35 Diputados). El escrito, que se presentará ante la Mesa del Congreso, deberá estar motivado e incluirá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

El art. 176 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala que la Mesa, tras comprobar el cumplimiento de los requisitos formales, admitirá a trámite la moción y dará cuenta de su presentación al presidente del Gobierno y a los portavoces de los Grupos Parlamentarios. Dentro de los dos días siguientes a la presentación del escrito podrán presentarse mociones alternativas, sometidas a los mismos trámites de admisión que la moción original.

La discusión sobre el asunto tendrá lugar en el Pleno, que será convocado a tal efecto. Se iniciará con la defensa de uno de los firmantes y continuará con la intervención del candidato propuesto, que expondrá el programa político del Gobierno que pretende formar. Podrán intervenir, además, el presidente del Gobierno frente al cual se presenta la moción y un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios que lo soliciten. En el caso de que se hayan presentado varias mociones, podrá acordarse el debate conjunto, pero su votación será siempre por separado, siguiendo el orden de presentación. En todo caso, la votación no tendrá lugar antes de los cinco días a contar desde la presentación del primer escrito de moción y se requerirá, para prosperar, el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Si se votasen varias mociones, será investido presidente el primer candidato que obtenga la mayoría absoluta.

De prosperar la moción, el presidente del Gobierno, de acuerdo con el art. 114.2 CE, presentará su dimisión al Rey. La Presidencia del Congreso pondrá en conocimiento de la situación al Rey, que nombrará al candidato presidente del Gobierno, al haber sido investido de la confianza de la Cámara.

## 66. Monarquía parlamentaria

Cuenta con una Monarquía parlamentaria aquel Estado en el que su forma de gobierno es parlamentaria y su forma de la jefatura del Estado monárquica. Sabido es que solo los sistemas parlamentarios, en los que la jefatura del Estado y la jefatura del Gobierno son desempeñadas por diferentes personalidades, cabe la monarquía como forma de la jefatura del Estado. Los sistemas presidenciales son, necesariamente, republicanos, pues el presidente, que es a la vez jefe de Estado y de Gobierno, debe ser elegido democráticamente.

La monarquía parlamentaria, en todo caso, hace referencia a un modelo en el que la Corona está desprovista de todo poder, y se limita a asumir funciones de naturaleza representativa.

En este sentido, la monarquía parlamentaria se diferencia de la monarquía constitucional, propia del constitucionalismo del S. XIX, en el que la soberanía era compartida entre el Rey y la Nación, y la Corona, en consecuencia, conservaba un poder efectivo –para comenzar, en lo que atañe a la disolución del Parlamento, convocatoria de elecciones y nombramiento de los miembros de un nuevo Gobierno de su gusto–.

Conforme del derecho de sufragio se extiende a lo largo del XIX, el Parlamento se fortalece como institución, y cada vez es más inútil la facultad regia de disolución parlamentaria y designación gubernamental. El paso de la monarquía constitucional a la parlamentaria, y de la soberanía compartida a la popular, resulta incontestable. Allí donde la Corona no sabe adaptarse a este cambio, la institución desaparece, dando lugar a regímenes parlamentarios de carácter republicano.





## 67. Nación (y nacionalidad)

El término nación, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, es un concepto “extraordinariamente proteico”. Dos son las acepciones de nación que destacan especialmente: nación en un sentido jurídico y nación en un sentido cultural.

En un sentido jurídico, la nación admite, a su vez, un doble significado: nación-constituyente (individuos, libres e iguales, que para garantizar mejor su libertad crean un ente jurídico llamado Estado y promulgan una Constitución) y nación-constituida (conjunto de ciudadanos sometidos a un mismo ordenamiento jurídico, que delimita su libertad). La nación en sentido jurídico es, por tanto, un concepto que nace de la mano de la ideología liberal e individualista.

La nación en un sentido cultural, por el contrario, nace de la mano del romanticismo anti-ilustrado, del liberalismo conservador y de ideólogos anti-liberales. Por nación en un sentido cultural entendemos el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad por una serie de variables, en principio, más o menos objetivas: lengua, raza, religión, costumbres... Sin embargo, en la actualidad, caracterizada por sociedades heterogéneas, las naciones en un sentido cultural quedan definidas mejor por un elemento subjetivo: por la voluntad de serlo.

El concepto nación ha sido utilizado, en el constitucionalismo histórico español, en sentido jurídico. También la Constitución de 1978 alude a la nación en este sentido: atribuyéndole la titularidad de la soberanía (art. 1.2) y reconociendo su unidad (art. 2) –por ser indivisible el poder soberano que ostenta–. No obstante, el constituyente reconoció en el propio artículo 2 que las nacionalidades que integran la nación –cultural– española, pueden constituirse en Comunidad Autónoma y disfrutar de autonomía –que no de soberanía–.

“Nacionalidad”, por tanto, es empleado en el artículo 2 como un equivalente de nación en un sentido cultural. Hoy en día, con base en los diferentes Estatutos de autonomía, son nacionalidades Andalucía, Aragón, Cataluña, Canarias, Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco –pero tal calificación no comporta un régimen de autogobierno más beneficioso–.



## 68. Objeción de conciencia

Es el derecho a oponerse, de manera excepcional, al cumplimiento de obligaciones jurídicas cuando su cumplimiento implique una contravención a las convicciones personales de índole religiosa, ético-moral o filosófica. En definitiva, es el “derecho a ser eximido del cumplimiento de los deberes constitucionales o legales por resultar ese cumplimiento contrario a las propias convicciones” (STC 161/1987). Este derecho se encuentra constitucionalmente reconocido en el art. 30 CE que declara que “La Ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso una prestación social sustitutoria”. Según la STC 160/1987, es un derecho constitucional, protegido por las garantías extraordinarias de tutela pero sin tener, a pesar de su relación con los derechos reconocidos en el art. 16 CE, la naturaleza de fundamental.

Si bien inicialmente este derecho, como el propio precepto constitucional reza, fue concebido en el contexto del servicio militar, tras derogarse la obligatoriedad del mismo, hoy en día tiende a ser invocado en el ámbito socio-sanitario cuando el deber de hacer es incompatible con las propias convicciones. En el caso de los farmacéuticos, por ejemplo, pueden abstenerse de proporcionar, por motivos éticos determinados servicios que les son jurídicamente exigibles como es el supuesto de la dispensa de determinados medicamentos (STC 145/2015). En el caso de los sanitarios, por ejemplo, pueden abstenerse de atender a demandas vinculadas a morir (arts. 3 y 16 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia) o a demandas vinculadas con la decisión de abortar (Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo).

A tales efectos, tanto la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia (LORE, en adelante) como la Ley Orgánica 1/2023 de 28 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (LOSSRIVE), establecen la ley que las administraciones sanitarias crearán un registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia para este tipo de supuestos.

En cuanto a su titularidad, hasta hace poco se entendía que el ejercicio de este derecho se circunscribía a las personas físicas. No obstante, desde la entrada en vigor de la LORE se ha abierto un debate sobre el reconocimiento de las personas jurídicas en el contexto de la eutanasia. En este sentido, por ejemplo, el Comité Español de Bioética se ha pronunciado de manera unánime en su correspondiente informe de 15 de julio de 2021 que este derecho debe reconocérsele a aquellas entidades con un ideario ideológico o religioso que prestan servicios socio-sanitarios.

## 69. Órgano parlamentario

Un órgano parlamentario es aquél cuya actuación es capaz de atribuir efectos jurídicos a la Cámara. Estos, a su vez, pueden ser órganos de dirección política, o de trabajo, y órganos de gobierno. Los órganos de dirección política (Pleno, Comisión y Diputación Permanente) son aquellos que actúan con base en criterios de oportunidad política, aplicando por tanto la regla de la mayoría. Los órganos de gobierno (Presidencia, Mesa y, con algunos matices, Junta de Portavoces) son aquellos que, en principio, actúan con base en Derecho, velando por los intereses de las minorías.



## 70. Órgano parlamentario de gobierno

Los órganos de gobierno parlamentario son la Presidencia, la Mesa y, con matices, la Junta de Portavoces –que realiza funciones, pero en el ámbito de los actos de gobierno y organización–.

La presidencia es un órgano de naturaleza técnica, si bien, en España, el parlamentario que la desempeña no se abstiene en las votaciones y tiene, en todo caso, la posibilidad de intervenir en los debates –aunque para ello deba hacerlo desde su escaño (art. 77 RCD)–. Por este motivo, su autoridad e independencia depende en buena medida de la forma de actuar del titular del órgano.

La elección del Presidente tiene lugar en la sesión constitutiva de la Cámara, mediante el sistema de papeleta (en el que cada parlamentario escribe el nombre de un solo candidato a la presidencia de la misma). Resulta elegido el que obtenga el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara y, si ninguno la obtuviera, el que obtenga mayor número de votos en una segunda votación en la que solo son candidatos los dos que obtuvieron un mayor número de votos en la primera.

Desde el punto de vista de las funciones, el presidente ostenta la máxima representación de la Cámara, y canaliza las relaciones entre ésta y el exterior de la misma. Asimismo, y entre otras, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos, fija el orden del día del Pleno –junto con la Junta de Portavoces–, preside el Pleno y la Mesa, mantiene el orden dentro del recinto parlamentario e interpreta o suple el reglamento parlamentario en caso de duda u omisión. El Presidente del Congreso de los Diputados es la tercera autoridad del Estado, por detrás del Rey y del Presidente del Gobierno. El presidente del Senado, a su vez, es la cuarta. Y los presidentes de los Parlamentos autonómicos son la segunda autoridad de la región, por detrás del Presidente de la Comunidad.

La Mesa es el órgano rector de la Cámara, está presidida por el Presidente y asistida por un Letrado, que recibe el nombre de Letrado Mayor o Secretario General. En el Congreso de los Diputados está integrada por el Presidente, 4 vicepresidentes y 4 secretarios. En las Cortes de Aragón, por Presidente, 2 vicepresidentes y 2 secretarios. En el Senado, Presidente, 2 vicepresidentes y 4 secretarios. La Mesa, en definitiva, trata de combinar un tamaño lo suficientemente reducido como para que sea operativa y lo suficientemente grande como para que sea representativa (a pesar de ser un órgano de carácter técnico).

Su elección tiene lugar tras la elección de la presidencia, y también se sustancia mediante el sistema de papeleta, celebrándose una votación para la elección de las presidencias y otra para la de las secretarías. En este caso, sin embargo,

quienes quedan elegidos son (en el caso del Congreso), los cuatro nombres que tengan un mayor número de votos en cada caso.

La Mesa fija el calendario de actividades para cada periodo de sesiones, califica los escritos de índole parlamentaria, y decide sobre su tramitación, elabora el proyecto de presupuesto de la Cámara, asigna los escaños en el salón de plenos y, en definitiva, asume todas aquellas funciones de carácter ejecutivo que el Reglamento no atribuya a otro órgano. Es importante destacar que, contra las decisiones de la Mesa en el ejercicio de su función calificadora, cabe interponer recurso de reconsideración –de forma imperativa para poder acceder, en caso de denegación, al recurso de amparo por la vía del artículo 42 LOTC alegando una vulneración del derecho de participación política reconocido en el artículo 23 CE–.

Algunos Reglamentos de Parlamentos autonómico han previsto recientemente que la condición de miembro de la Mesa puede perderse cuando el diputado deja de pertenecer al Grupo Parlamentario de la fuerza política a la que pertenecía en el momento de ser candidato, lo cual acentúa la vertiente política del órgano y minimiza su naturaleza técnica. La misma consideración cabe hacer de la regulación prevista en otros Reglamentos autonómicos, que contemplan, con mayor amplitud, el revocatorio de los miembros de la Mesa –una regulación, en todo caso, considerada constitucional con base en la STC 141/1990, de 20 de septiembre–.

La Junta de Portavoces está integrada por el portavoz de cada Grupo Parlamentario, y a la misma puede asistir un representante del Gobierno. En el Senado, además, pueden asistir hasta dos representantes de los Grupos Territoriales creados en el seno de los Grupos Parlamentarios. Su principal función es la determinación, junto con la presidencia de la Cámara, del orden del día del Pleno.



## 71. Órgano parlamentario de trabajo

Las Cortes Generales se componen de unos órganos encargados de regir la vida de las Cámaras (Mesa y Junta de Portavoces) así como de otros encargados de realizar funciones y trabajos parlamentarios: el Pleno, las Comisiones y la Diputación Permanente. El Pleno de cada una de las Cámaras está formado por el conjunto de miembros que las integran. Tiene encomendadas las funciones más relevantes tanto legislativas –aprobación de las leyes–, de orientación política y control del Gobierno –investidura, moción de censura o cuestión de confianza, etc. en el caso del Congreso– como de organización y gobierno interno de la Cámara –elección de la Mesa, concesión de suplicatorio, etc.– (Art.75 CE; Arts.54 y 55 RC; Arts.69 a 83 RS).

Las Comisiones, por su parte, son órganos en los que se organiza la Cámara para un desarrollo más eficaz de las tareas y que, con carácter general, preparan las decisiones del Pleno. Están formadas por los miembros que designen los Grupos parlamentarios en el número que respecto de cada uno indique la Mesa proporcionalmente a su importancia numérica (art.40.1 RC, art.51 RS). Las Comisiones pueden ser permanentes y no permanentes. Las primeras, que duran toda la legislatura, pueden ser comisiones legislativas –encargadas del dictamen de los proyectos o proposiciones de ley antes de su paso al Pleno o incluso de la aprobación de ciertas iniciativas legislativas (salvo en ciertas materias)–, o comisiones no legislativas, que son todas las demás, como las de Reglamento, estatuto de los parlamentarios o peticiones (Art.75 CE; Arts.46 a 50 RC y Art.49 RS). Las segundas, por su parte, se crean para un trabajo concreto cumplido el cual se extinguen. Unas de las más relevantes son las comisiones de investigación, que buscan exigir responsabilidades políticas sobre un asunto de interés público, aunque sus conclusiones no vinculan a los tribunales. La comparecencia a las mismas es obligada, dictaminan en el Congreso por voto ponderado y sus conclusiones se discuten y votan en el Pleno, pudiendo publicarse oficialmente. En caso de que aprecien indicios de conductas delictivas en los hechos investigados deben ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal (Art.76 CE; Arts.51 a 53 RC y Arts. 50, 59 y 60 RS). Las Comisiones, por último, también pueden ser mixtas, del Congreso y del Senado, para aquellos casos previstos por la CE – véase, por ejemplo, el art.167.1, que prevé la creación de una comisión mixta para aprobar el proyecto de reforma constitucional cuando no hubiere acuerdo previo entre el Congreso y el Senado–, las leyes o cuando así lo decidan ambas Cámaras (arts.53 RC y 57 RS).

La Diputación Permanente es el órgano que actúa cuando la Cámara no está reunida por estar disuelta o fuera del periodo ordinario de sesiones. Está compuesta por el Presidente de la Cámara y un mínimo de 21 de sus miembros, distribuidos entre los Grupos parlamentarios en proporción a su representación en el Pleno (art.78.1 y 2 CE). Por un lado, si la Cámara no está reunida, le corresponde velar

por los poderes de ésta, por lo que ha de pedir al Presidente que convoque sesión extraordinaria sobre un orden del día. Por otro, cuando las Cámaras hubieran sido disueltas o hubiera expirado su mandato, les corresponde, en el caso del Congreso, la convalidación de los Decreto-Leyes y decidir lo que proceda en relación a los estados de crisis, para que estas labores, durante dicho tiempo, no queden desatendidas (Art.78.2 CE; Arts.56 a 59 RC y Arts.45 a 48 RS).



## 72. Parlamento (Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado)

Órgano configurado como asamblea que asume la representación popular, en el que se deliberan y deciden los principales asuntos políticos de una sociedad, siendo, pues, consustancial su existencia a la del propio Estado democrático.

La CE de 1978 dedica su Título III a las Cortes Generales, denominación por la que opta para referirse a la institución parlamentaria representativa del pueblo español o Poder Legislativo, con voluntad también de diferenciar el Parlamento nacional de las diecisiete asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. La Norma Fundamental se decanta así mismo por un sistema bicameral, toda vez que las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados (o Cámara Baja) y el Senado (o Cámara Alta).

Como caracteres generales del órgano pueden destacarse alguno de los siguientes: es un órgano representativo, toda vez que diputados y senadores son elegidos por sufragio universal, libre, directo, igual y secreto, salvo una parte de los miembros del Senado que son designados directamente por los parlamentos de cada Comunidad Autónoma, quedando en cualquier caso libres de toda instrucción por parte de los electores; es un órgano dotado de autonomía normativa (cada Cámara establece su propio reglamento), financiera (cada Cámara aprueba su propio presupuesto) y administrativa (cada Cámara regula autónomamente su Administración y gestión); es un órgano eminentemente deliberante pues toda decisión parlamentaria se encuentra necesariamente precedida por una discusión y contraposición de pareceres plurales; es un órgano, en suma, cuya actividad, por regla general, se encuentra sometida al principio de publicidad y transparencia.

Según el art. 68.1 CE el Congreso de los Diputados se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, concretando esta cifra la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en 350. El número de senadores, por su parte, puede variar en cada legislatura toda vez que la parte de estos que son designados por las Comunidades Autónomas se hace depender del número de habitantes de cada Comunidad. En la XIV legislatura, el Senado lo integran 265 senadores.

Salvo disolución efectuada en los casos constitucionalmente tasados, el mandato de diputados y senadores es de cuatro años.

En cuanto a las funciones de las Cámaras, si bien la función central del Parlamento puede considerarse el ejercicio de la potestad legislativa del Estado (elaboración conforme al procedimiento legislativo de leyes que han de ser aprobadas por el Congreso y el Senado), la Constitución le atribuye a las Cortes Generales otras funciones de suma relevancia como la de controlar la acción del Gobierno (mediante instrumentos ordinarios como preguntas o interpelaciones



y extraordinarios como puede ser la moción de censura); el examen, enmienda y aprobación de «la ley más importante del año» como es la de los Presupuestos Generales del Estado; o la participación en la designación de los titulares de determinados órganos constitucionales o de relevancia constitucional como el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, o el Tribunal de Cuentas, entre otros. En el detalle de algunas de las funciones mencionadas puede observarse el carácter imperfecto que define al bicameralismo existente en España, en tanto que ambas Cámaras no se sitúan en plano de igualdad, ostentando un evidente predominio el Congreso de los Diputados. Así lo atestigua, por ejemplo, que el procedimiento legislativo se inicie por lo general en el Congreso de los Diputados; que este pueda levantar el veto en su caso impuesto por el Senado; que la investidura del presidente del Gobierno tenga lugar únicamente en el Congreso, de modo que sea el único que puede exigirle responsabilidad política vía moción de censura o cuestión de confianza. Por lo demás, las funciones exclusivas del Senado son bastante escasas, destacando singularmente su intervención en el proceso de aplicación del art. 155 CE. Frente a ello, el Congreso ostenta relevantes competencias exclusivas en materia, como muestra, de decretos-leyes, de estados de alarma, excepción y sitio o de referéndums consultivos.

Para ejercitar sus atribuciones cada una de las dos Cámaras cuenta con una estructura orgánica, detallada en los respectivos reglamentos parlamentarios, que permite distinguir entre órganos rectores o de gobierno (Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces) y funcionales (Ponencia, Subcomisión, Comisión, Diputación Permanente y Pleno).



## 73. Partido político

Como cauce necesario para asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de expresión y participación en los asuntos públicos, el ordenamiento jurídico español reconoce a los partidos políticos como materialización específica de la voluntad popular y del pluralismo político (arts. 1 y 6 CE). Los partidos políticos son asociaciones específicas y constitucionalmente previstas: “una forma particular de asociación” (STC 31/1981) que encuentran su garantía constitucional en los arts. 22 y 23 CE, y, por tanto, no se consideran “órganos del estado” (STC 48/2003).

A pesar de ser asociaciones, no se rigen por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, sino, como bien indica esta, por su legislación específica: la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP, en adelante). El estatuto jurídico de los partidos políticos ha sido completado por otras normas conexas (por reglamentos parlamentarios, por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, por la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de Control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, por el Código Penal, entre otras).

En cuanto a la creación y su funcionamiento, la propia CE y la LOPP fija los requisitos y limitaciones. En cuanto a la capacidad para constituir, podrán crearse partidos políticos por personas físicas, mayores de edad, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos (que no estén sujetos a ninguna condición o suspensión para su ejercicio). En cuanto a su formalización, deberá existir un acuerdo constitutivo mediante la aprobación de un acta fundacional, que deberá constar en documento público y contener una serie de información identificativa enumerada en el art. 3 LOPP.

La personalidad jurídica de los partidos políticos se adquiere cuando se inscriben en el Registro de Partidos políticos del Ministerio del Interior: para ello, los promotores deberán presentar el acta fundacional suscrita, los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 3 LOPP. No se inscribirán (control *ex ante*) o, incluso serán declarados ilegales y se procederá a su disolución mediante resolución judicial motivada (control *ex post*), aquellos que organicen actividades y reflejen comportamientos graves y reiterados contra la democracia, o contra los derechos y libertades, exculpación del terrorismo, apología de la violencia o del terrorismo, apoyo a acciones terroristas, inclusión de antiguos miembros terroristas en sus listas electorales, utilización de símbolos relacionados con el terrorismo, entre otros (art. 9 LOPP). La jurisprudencia sobre partidos políticos es amplia, pero para el caso que nos ocupa, conviene referenciar SSTC 112/2007, 62/2011 y 138/2012).

## **74. Periodo de sesiones**

Los períodos de sesiones son los espacios temporales previstos para las sesiones ordinarias de los órganos parlamentarios. De acuerdo con el artículo 73 CE, las Cámaras –Congreso de los Diputados y Senado– se reunirán en dos períodos ordinarios anuales de sesiones. El primer período tiene lugar de septiembre a diciembre y el segundo de febrero a junio. Además de las sesiones ordinarias, este mismo artículo prevé la posibilidad de realizar sesiones extraordinarias cuando los sujetos legitimados para ello –Gobierno, Diputación permanente o mayoría absoluta de cualquiera de las Cámaras– lo soliciten.

Los Reglamentos de las Cámaras establecen, como regla general, que las sesiones se celebrarán entre el martes y el viernes, aunque también puede modificarse por acuerdo.



## 75. Pluralismo político

Junto con la libertad, la justicia y la igualdad, el pluralismo político es uno de los valores superiores del ordenamiento español (art. 1.1 CE). En palabras de Gregorio Peces-Barba, estos valores son un auténtico pórtico normativo de la Constitución, sintetizan los rasgos más sobresalientes de nuestro régimen democrático. Son la clave de bóveda de nuestro sistema constitucional y entre ellos existe una relación de complementariedad, no de jerarquía. La doctrina suele atribuirles tres funciones. En primer lugar, una *función de fundamentación*, en la medida en que son el núcleo básico e informador de todo el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, una *función de orientación*, porque actúan como objetivos, metas o fines hacia los que debe orientarse el ordenamiento y la actuación de los poderes públicos. En tercer lugar, una *función crítica*, ya que sirven como criterio o parámetro de valoración de hechos, conductas y normas. Por tanto, el pluralismo político que la Constitución propugna no es una mera declaración retórica, ha de orientar la creación e interpretación del resto de las normas de nuestro ordenamiento jurídico.

La decisión del constituyente español de consagrar el pluralismo político como valor superior del ordenamiento responde a su interés por remarcar el carácter democrático de nuestro sistema político. Tras más de tres décadas de dictadura militar, el pluralismo político debía convertirse no solo en una aspiración sino en un auténtico principio de organización del Estado español. En este sentido, se ha dicho del pluralismo político que es tanto una realidad que se reconoce, una característica de la sociedad democrática, como un valor que el Estado viene obligado a defender y a reforzar. Una de las manifestaciones más importantes del pluralismo político es la constitucionalización de los partidos políticos en el artículo 6 de nuestra Constitución como cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos. En la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, el pluralismo político ha tenido una especial proyección sobre los partidos políticos, las Cámaras parlamentarias, el régimen electoral y la determinación de la configuración de los órganos representativos.

## 76. Potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria es la capacidad del Poder Ejecutivo (Gobierno y Administración) de dictar normas jurídicas de rango o fuerza inferior a las leyes y, por tanto, jerárquicamente subordinadas a ellas.

En la actualidad, la inmensa mayoría de las normas que integran el ordenamiento son reglamentos, algo que se explica por la utilidad que tiene para un Estado la capacidad de incidir en la esfera social con una norma tan ágil y apta para ser precisa como el reglamento, y de la que disponen, en su respectivo ámbito competencial, todas las administraciones públicas (en nuestro país, la estatal, la autonómica y la local).

Además, otros órganos constitucionales también gozan de potestad reglamentaria para regular su organización y funcionamiento internos (por ejemplo, el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial), instituciones públicas como las universidades, y organizaciones de base asociativa privada (colegios profesionales, federaciones deportivas, etc.). Todo ello se refleja en una enorme diversidad de formas que pueden adoptar los reglamentos (decretos del Consejo de Ministros, órdenes de Comisiones delegadas del Gobierno, órdenes ministeriales, disposiciones –circulares, instrucciones– de autoridades u órganos inferiores...).

Su naturaleza de normas jurídicas lleva a distinguir los reglamentos de los actos administrativos (meros actos de ejecución), que también proceden de las Administraciones públicas. Se ha pretendido diferenciar unos y otros con base en la generalidad de los reglamentos y la singularidad de los actos, pero lo determinante es que los reglamentos, a diferencia de los actos administrativos, se integran en el ordenamiento, lo innovan, y pueden aplicarse en una serie indeterminada de supuestos. La distinción es relevante, porque unos y otros no tienen el mismo régimen jurídico, a efectos de su elaboración, aprobación, publicación o control.

## 77. Prevalencia

El principio de prevalencia es una regla de resolución de conflictos internormativos que consiste en la inaplicación de una norma autonómica válida que se opone a una norma estatal válida sin afectar, sin embargo, a la validez de la norma inaplicada.

El principio de prevalencia no sirve para establecer cuál es el nivel territorial competente para adoptar una determinada regulación, sino para establecer cuál es la norma aplicable cuando los diversos niveles territoriales han ejercido válidamente sus propias competencias. La utilización del principio de prevalencia como regla de resolución de conflictos normativos no altera el reparto abstracto de competencias; aunque puede afectar a la aplicabilidad (y por tanto a la eficacia) de las normas adoptadas por los poderes autonómicos en ejercicio de sus competencias.

El principio de prevalencia es un instrumento de resolución de los conflictos normativos al que sólo es posible acudir una vez se ha utilizado el principio de competencia para determinar la validez de las normas en conflicto, pues de no ser así se dejaría en manos del poder central la posibilidad de vulnerar la delimitación de competencias realizada por la norma fundamental.

Por tanto, aunque es cierto que el principio de prevalencia es una regla de colisión y no una regla de delimitación de competencias, el principio sólo opera cuando se produce una verdadera colisión de normas válidas, validez que se debe determinar previamente a través del principio de competencia, regla fundamental de delimitación de competencias.



## 78. Primacía

La primacía es un principio de aplicación del Derecho de la Unión Europea en virtud del cual todas las normas obligatorias de la Unión prevalecen sobre cualquier disposición de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros sin importar su rango. El efecto general de la primacía es la inaplicación de toda norma interna incompatible.

La primacía es un principio de origen jurisprudencial, que fue establecida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en la actualidad, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea) en su Sentencia *Costa c. Enel*, de 15 de julio de 1964. En esta resolución, el Tribunal confirmó la precedencia del Derecho la Unión Europea sobre las legislaciones nacionales de los Estados miembros de la UE, estableciendo un principio general que garantiza la superioridad del Derecho de la Unión sobre las legislaciones nacionales de los Estados miembros. De esta forma, a diferencia de lo que ocurre con los tratados internacionales ordinarios, el Derecho de la Unión se erige como un ordenamiento jurídico autónomo que es parte integrante de los ordenamientos de los Estados miembros y que les es vinculante. Y es que, con la creación de la Comunidad Económica Europea, primero, y de la Unión Europea, después, los Estados limitaron su soberanía y crearon un corpus jurídico que vincula tanto a sus nacionales como a ellos mismos. En consecuencia, los Estados miembros no pueden adoptar una legislación nacional que contradiga el Derecho de la Unión sin que se ponga en tela de juicio la base jurídica de la propia UE. Por ello, cuando esto ocurre el Derecho de la Unión debe prevalecer sobre el Derecho nacional.

Corresponde a los jueces y tribunales nacionales velar por la correcta aplicación del principio de primacía, tal y como estableció el Tribunal de Justicia en la Sentencia *Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978: “El Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, está obligado a garantizar la plena eficacia de dichas normas dejando, si procede, inaplicadas, por su propia iniciativa, cualesquiera disposiciones contrarias de la legislación nacional, aunque sean posteriores, sin que esté obligado a solicitar o a esperar la derogación previa de estas por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional” (§ 24).

## **79. Principios rectores de la política social y económica**

Los principios rectores de la política social y económica están reconocidos en los artículos 39 y siguientes de la Constitución Española, dentro del Capítulo III del Título I de la CE. Estos artículos reconocen una serie de derechos –como, por ejemplo, el artículo 43 CE, que reconoce el derecho a la protección de la salud, o el artículo 47 CE, que reconoce el derecho a una vivienda digna– y mandatos al legislador –como el deber de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia que recoge el artículo 39 CE–.

A diferencia de los derechos reconocidos en el Capítulo I del Título I de la Constitución, estos preceptos no gozan de eficacia directa, sino que su garantía depende de la voluntad del legislador a la hora de desarrollarlos, quedando como principios informadores del ordenamiento jurídico. Esta diferencia ha dado pie a que se entienda, desde una doctrina mayoritaria, que su justiciabilidad y exigibilidad es mucho más limitada, puesto que carecen del carácter fundamental que tienen los derechos del Capítulo I. Una idea que se fundamenta en las limitadas garantías que el artículo 53.3 CE prevé para ellos, haciendo depender su efectividad de la voluntad del legislador.

No obstante, estas consideraciones, como preceptos constitucionales gozan de la posibilidad de ser invocados en los procedimientos de control de la constitucionalidad, pues su carácter de norma constitucional les permite actuar como parámetro de constitucionalidad del resto del ordenamiento en virtud del artículo 9.1 CE.





## 80. Procedimientos legislativos especiales

Existen procedimientos en el marco de la adopción de normas a nivel estatal que tienen una singular y excepcional naturaleza con el fin de agilizar el procedimiento legislativo. En este sentido se deben señalar tres: lectura única, delegación de competencia legislativa plena en Comisión y urgencia).

En el caso del procedimiento de *lectura única*, este se regula en el art. 150 del Reglamento de Congreso de los Diputados y en el art. 129 del Reglamento del Senado. Este se aplica a iniciativas legislativas cuya naturaleza aconseja o cuya simplicidad permite su tramitación directa por el Pleno. En el caso del Congreso de los Diputados, una vez adoptado tal acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y se remitirá al Senado. En caso contrario, quedará rechazado. En el caso del Senado, lo acuerda el Pleno, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces.

En el caso de la *delegación de competencia legislativa plena en Comisión*, este se regula en los arts. 148 y 149 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el art. 131 del Reglamento del Senado. Para el primero, el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto en el artículo siguiente, y siendo el procedimiento aplicable el legislativo común salvo para los trámites de deliberación y votación final en el Pleno. El Pleno de la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley, en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, conforme al art. 112 del Reglamento del Congreso de los Diputados, o a la toma en consideración de proposiciones de ley. En los demás casos y antes de iniciarse el debate en Comisión, el Pleno podrá avocar la aprobación final, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. La propuesta de avocación se someterá a votación sin debate previo. Las Comisiones carecen de competencia para conocer con plenitud legislativa de los proyectos o proposiciones de ley que hubieren sido vetados o enmendados por el Senado, siempre que el veto o las enmiendas hubieran sido aprobados por el Pleno de dicha Cámara. Para el segundo, este se inicia cuando la Mesa (oída la Junta de Portavoces), un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores proponen al Pleno, y este acordar, que un proyecto o proposición de ley sean aprobados por la Comisión legislativa correspondiente, sin requerirse deliberación ulterior del Pleno.

En el caso del *procedimiento de urgencia*, este se regula en los arts. 93 y 94 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en los arts. 135 y 136 del Reglamento del Senado. Para el primero, a petición del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados, la Mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia. Si el acuerdo se tomara hallándose un trámite en curso, el procedimiento de urgencia se aplicará para los trámites siguientes y debiendo tener los plazos la mitad de la duración de lo establecido con carácter ordinario. Para el segundo existen dos supuestos. En un primer lugar, en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso, y en los que así lo acuerde la Mesa del Senado (de oficio o a propuesta de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores), la Cámara dispone de un plazo de 20 días naturales para tramitar la iniciativa, lo que significa la reducción a cuatro días para la presentación de enmiendas y propuestas de veto que puede ampliarse dos días más, dos para designar Ponencia, cuatro para que ésta emita informe y cinco como máximo para que la Comisión elabore el dictamen. Si lo anterior no fuera aplicable, en un segundo lugar, la Mesa, a propuesta de la Junta de Portavoces, puede establecer que una iniciativa se tramite en el plazo de un mes, con reducción a la mitad de los plazos del procedimiento ordinario.



## 81. Proceso constituyente

El proceso constituyente podría definirse como el conjunto de fases o actos conducentes a la instauración de un régimen constitucional y, por tanto, de una Constitución. Se trata del proceso que culmina con la fundación del Estado constitucional, independientemente de que esto se haga sobre una estructura estatal preexistente.

El gran protagonista del proceso constituyente es el poder constituyente. Un poder prejurídico e ilimitado que tiene su origen teórico en la obra *¿Qué es el tercer estado?* de Emmanuel Sieyés (1748-1836), y por cuya voluntad, de acuerdo con la doctrina más clásica, se establece la Constitución que ha de regir una determinada comunidad política, un pueblo, que sería el titular último de aquél.

Aunque los procesos constituyentes que existen o han existido no se ajustan necesariamente a la teoría, o solo lo hacen en cierta medida, esta nos dice que el poder constituyente no ejerce la soberanía de cualquier manera, sino conforme a algunos elementos típicos. El primero sería la formación de un Gobierno provisional que gestione los asuntos públicos durante el transcurso del mismo. El segundo, más característico aún, sería la elección de una Asamblea (unicameral) con un mandato *ad hoc*: elaborar una Constitución. Finalmente, el proceso culminaría con la ratificación en referéndum de dicha Constitución, su promulgación y publicación.

En España, la gestación de la Constitución de 1978 fue un proceso *sui generis*, ya que en un primer momento no se presenta como propiamente constituyente. No sigue el canon citado, y formalmente constituye una reforma de la legislación franquista. Sin embargo, finalmente sí deviene un acto del poder constituyente: la Disposición derogatoria de la Constitución rompe expresamente con el ordenamiento anterior.

## 82. Proporcionalidad

El principio de proporcionalidad es una construcción jurídica de origen alemán que nuestro Tribunal Constitucional utiliza como criterio para enjuiciar la constitucionalidad de las leyes. Constituye una pieza clave en nuestra interpretación de los derechos fundamentales. Si bien no se consagra de forma expresa en nuestra Constitución, el Tribunal Constitucional y la doctrina española han defendido que este principio admite varias justificaciones complementarias que demuestran que está implícito en nuestra norma suprema. Así, se ha considerado que viene implicado por el carácter jurídico de los derechos fundamentales (arts. 53.1, 10.1, 10.2 CE), por el valor superior de justicia (art. 1.1 CE), por el Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y por el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE).

En la doctrina española se han defendido al menos tres tesis sobre el status jurídico de la proporcionalidad. Según la primera, se trata de un *principio general del Derecho* que expresa un criterio de interpretación de los derechos fundamentales. De acuerdo con la segunda, se trata de un *límite frente a los límites a los derechos fundamentales*. Para la tercera, se trata de un *criterio estructural para determinar el contenido de los derechos fundamentales*, un instrumento metodológico para concretar los límites que estos derechos imponen a la acción del legislador. Sea como fuere, la proporcionalidad funciona en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional como un principio a través del cual se evalúa la constitucionalidad de las medidas restrictivas de derechos fundamentales impuestas por el poder público.

La observancia del principio de proporcionalidad por parte de una medida restrictiva de derechos implica el respeto a tres requisitos o subprincipios. En primer lugar, la medida ha de ser *idónea* para la consecución de un fin constitucionalmente válido, es decir, debe existir una conexión racional entre la restricción de derechos y la consecución de un fin legítimo. En segundo lugar, la medida ha de ser *necesaria*, en el sentido de que no existan medidas alternativas igualmente eficaces que permitan alcanzar el fin perseguido con una menor afectación a los derechos fundamentales. En tercer lugar, la medida ha de ser *proporcional en sentido estricto*, esto es, el beneficio obtenido debe tener la entidad suficiente para compensar el sacrificio derivado de la restricción de derechos fundamentales ocasionada por la medida. Si una medida restrictiva de derechos cumple estos tres requisitos, se considerará proporcional y, por tanto, conforme a la Constitución.

La proporcionalidad como concepto jurídico en el sentido aquí expuesto tuvo su origen en el Derecho administrativo prusiano en la segunda mitad del siglo XIX. Pasó después a ser la piedra angular del control de constitucionalidad de las decisiones que afectan a los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán y desde allí se expandió a nivel mundial hasta convertirse, para algunos autores, en el paradigma de los derechos humanos de posguerra. Es una herramienta esencial en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de los Tribunales Constitucionales de los países de nuestro entorno.

## 83. Recurso de amparo

Generalmente cuando se habla del recurso de amparo, hablamos del instrumento que se vehicula a través de un procedimiento especial de protección frente a presuntas vulneraciones de derechos por parte de los poderes públicos ante el Tribunal Constitucional. Queda regulado por los artículos 53.2, 161(b), 162 y 164.1 de la CE y los arts. 41-58 de la LOTC. El recurso de amparo es una garantía jurisdiccional especial de tutela que reconoce nuestra constitución a los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 13.4, 14 a 29 y 30.2 de la CE (“derechos fundamentales estricto sensu”, en adelante). No obstante, por la vía de la conexión de derechos, el resto de derechos y principios rectores de la política social y económica podrán ser invocados en amparo, en relación con uno de los derechos reconocidos en la sección primera del Capítulo Segundo del Título I. La presunta vulneración de derechos fundamentales mediante recurso de amparo se puede invocar contra decisiones parlamentarias, decisiones gubernativas y administrativas, contra decisiones judiciales o, excepcionalmente, contra actos y decisiones de la Administración electoral. No obstante, el ‘recurso de amparo’ también se puede referir no al amparo constitucional sino al ‘amparo ordinario’, también reconocido en el art. 53.2 de la CE mediante el cual se podrán invocar vulneraciones de los derechos fundamentales estricto sensu ante el juez ordinario competente.

El recurso de amparo se caracteriza por ser un sistema extraordinario, subsidiario y excepcional de tutela. Es extraordinario porque la jurisdicción del Tribunal Constitucional no está integrada dentro del Poder Judicial en el ordenamiento jurídico español. Por lo tanto, esta resulta ser una jurisdicción especial con la tarea, entre otras, de velar por la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidas por la CE. Es subsidiario porque sólo es posible interponerlo una vez que se haya agotado la vía de recursos ordinaria (el llamado agotamiento de la vía judicial previa). Es excepcional porque desde la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo que reformaba la LOTC, se exige, además de la presunta lesión de un derecho fundamental susceptible de amparo, la especial trascendencia del asunto para la admisión a trámite de este recurso.

Los requisitos (acumulativos) para la admisión a trámite del recurso de amparo se podrían resumir de la siguiente manera:

- *Ratione materiae*: ¿Existe un objeto adecuado del amparo? Es decir, por un lado ¿Estamos ante la vulneración de derechos fundamentales reconocidos en los arts. 13.4, 14-29, 30.2 de la CE (de manera autónoma o relacionada con otro derecho) producido por la acción u omisión de algún poderes público? Y por otro lado, ¿Estamos ante un supuesto de presunta vulneración de especial trascendencia constitucional?

- *Ratione personae*: ¿La persona tiene legitimación activa para interponer el amparo? Gozan de legitimación activa las personas físicas o jurídicas titulares del derecho, entidades representativas de intereses colectivos que tengan un interés legítimo, el Ministerio Fiscal y el Defensor del Pueblo.
- *Ratione temporis*: ¿Se ha presentado el recurso de amparo en plazo? Para los actos parlamentarios son 3 meses a partir de la fecha de entrada en vigor; para actos ejecutivos/administrativos son 20 días a partir del día siguiente a la fecha de notificación/publicación; y para las decisiones judiciales, son 30 días a partir del día siguiente a la fecha de notificación/publicación.
- *Ratione procedimentalis estricto sensu*: ¿Se han agotado los recursos internos?

La sentencia de amparo podrá otorgar (total o parcialmente) o denegar el amparo. En el caso de otorgarlo, concretamente puede: (a) declarar de nulidad de la decisión, acto o resolución impugnado; (b) - reconocer el derecho o libertad pública vulnerado; (c) restablecer al recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación.



## 84. Recurso de inconstitucionalidad

El recurso de inconstitucionalidad es el principal instrumento procesal del que dispone el Tribunal Constitucional para controlar la constitucionalidad de las normas con fuerza de ley. Se consideran *normas con rango de ley* (art. 27.2 LOTC) los Estatutos de autonomía, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, los decretos-leyes, los decretos legislativos, los tratados internacionales, los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales, las normas equivalentes a las anteriores categorías que dicten las Comunidades Autónomas, las normas que declaren o prorroguen los estados excepcionales (ATC 7/2012) y las normas fiscales dictadas por los territorios de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa (DA 5ª LOTC).

El recurso de inconstitucionalidad supone un control *abstracto*, es decir, un control de constitucionalidad de la norma independiente de su aplicación a un caso concreto. Sirve para depurar el ordenamiento de normas resulten contrarias a la Constitución. Están legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad el Presidente del Gobierno, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y el Defensor del Pueblo (art. 162.1 CE). Disponen de un plazo de tres meses a partir de la publicación de la norma impugnada (art. 33 LOTC). Para tratar de evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad a través de la negociación política, bajo algunas condiciones se admite que el plazo se alargue hasta nueve meses cuando el recurso se interpone por el Presidente del Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas (art. 33.2 LOTC).

La interposición del recurso no suspende la vigencia ni la aplicación de la norma con rango de ley, salvo que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 CE para impugnar, por medio de su Presidente, normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas (art. 30 LOTC). La sentencia que resuelve un recurso de amparo vincula a todos los poderes públicos y produce efectos generales desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado (art. 38 LOTC). Esta decisión no puede ser recurrida en el ámbito interno y tiene efecto de cosa juzgada (art 164.1 CE). Si la sentencia del Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de una norma, los preceptos afectados por dicha declaración serán considerados *nulos*, es decir, se considerará que nunca han formado parte del ordenamiento (art. 39.1 LOTC). Es importante precisar que la declaración de inconstitucionalidad de una norma no permite la revisión de procesos fenecidos mediante sentencia con efecto de cosa juzgada en los que ésta se haya aplicado (art. 40.1 LOTC). Esto es, una norma inconstitucional lo ha sido desde su promulgación, de manera que los efectos de la nulidad deberían siempre retrotraerse al momento de su promulgación. Sin embargo, para proteger las situaciones ya juzgadas con base en la norma que se declara constitucional, el legislador español no admite la retroactividad en los procesos en los que se haya dictado sentencia firme. La excepción a esta regla son los casos en los que con base en la norma declarada inconstitucional se haya impuesto una sanción penal o administrativa que, a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional, pueda ser revisada en beneficio del sancionado.

## 85. Referéndum

Con base en el artículo 23 de la Constitución, los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, *directamente* o por medio de representante. El referéndum es un mecanismo de democracia directa, por permitir a los ciudadanos participar directamente para ratificar, o no, la cuestión que se les somete a consulta.

El artículo 92 de la Constitución española contempla la posibilidad de que las decisiones políticas de especial trascendencia puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Ese referéndum habría de ser convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Se trata de un referéndum potestativo –por no ser obligatoria su convocatoria– y no vinculante en términos jurídicos.

En la Constitución también existen referéndums cuya convocatoria es también potestativa, pero su resultado es jurídicamente vinculante. Es el caso del referéndum previsto en el artículo 167 CE, de aplicación en supuestos de reforma constitucional, y cuya convocatoria procede cuando lo solicitan un décimo de Diputados o Senadores.

Por último, la Constitución también contempla referéndums cuya convocatoria es obligatoria, y cuyo resultado debe acatarse. Destacan los previstos en el artículo 152.2 y 168 CE. El primero procede cuando se reforman los Estatutos de Autonomía de cuatro Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía). El segundo, cuando se reforman algunos artículos de la Constitución (Título preliminar, Sección primera del Capítulo I del Título I y Título II). La Disposición Transitoria 4ª de la Constitución también contempla la existencia de un referéndum de estas características para el supuesto de que Navarra acordase su incorporación al País Vasco.

La Constitución, no obstante, no recoge otras modalidades de referéndum que sí existen en otros países de nuestro entorno, como los referéndums para la ratificación o abrogación de normas. Tampoco está prevista en nuestro sistema la iniciativa popular de referéndum.

La Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, de las distintas modalidades de referéndum, es la encargada de regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

Finalmente es necesario aludir a la doctrina del Tribunal Constitucional que sostiene que “el referéndum es una especie dentro del género consulta popular” (STC 103/2008, FJ2) en el que se convoca al cuerpo electoral (excluyendo menores de edad y extranjeros), con las garantías propias del proceso electoral y respecto de los asuntos públicos propios del artículo 23 CE. El referéndum, por ello, es una forma de democracia directa y no una mera manifestación «del fenómeno participativo». En todo caso, el propio Tribunal Constitucional destaca que estamos ante un cauce especial o extraordinario, “por oposición al ordinario o común de la representación política” (STC 103/2008, FJ2).



## **86. Reforma (y rigidez) constitucional**

Como norma superior y fundamento de todo el ordenamiento, la Constitución cuenta con una estabilidad jurídica reforzada. Una especial resistencia frente a eventuales modificaciones que se conoce técnicamente como «rigidez».

La rigidez constitucional se traduce en que, para poder reformar la Constitución, es decir, para poder alterar el contenido de las normas que la integran, es preciso seguir unos procedimientos expresamente previstos en ella. Procedimientos más complejos y que requerirán mayorías más amplias de las que normalmente se necesitan para aprobar o modificar una ley, y que en ciertos casos incluirán la participación directa de la ciudadanía. De esta forma, la reforma constitucional queda fuera del alcance de las mayorías parlamentarias de turno.

En el caso de la Constitución española de 1978, que es una Constitución inequívocamente rígida, su Título X contempla dos procedimientos distintos de reforma en función de las materias que pretendan revisarse. Por un lado, un procedimiento ordinario más simple, regulado en el artículo 167. Y, por otro, un procedimiento especialmente agravado, establecido en el artículo 168, para materias en principio más sensibles, aunque su delimitación pueda resultar discutible. Así, la forma de Estado y de gobierno o las notas características de nuestro Estado constitucional (Título Preliminar), los derechos fundamentales especialmente protegidos (Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I) y las disposiciones relativas a la Corona (Título II), solo podrán reformarse por un procedimiento que incluye mayorías de dos tercios en las Cámaras, la disolución automática de estas, la correspondiente convocatoria de elecciones y, además, un referéndum obligatorio y vinculante.

Pese a la dificultad inherente a este último procedimiento, la Constitución española, a diferencia de lo que ocurre en países de nuestro entorno como Francia, Alemania o Italia, no contiene cláusulas de intangibilidad. Por tanto, y aunque se discuta sobre la existencia de límites materiales implícitos, no existe en principio ningún precepto en nuestra Constitución que no pueda ser reformado.

## **87. Refrendo de los actos del Rey**

La Constitución establece que los actos del Rey deben ser siempre refrendados (art.56.3 CE). Y es que, dado que éste es inviolable y, por ende, no puede asumir responsabilidad alguna, es necesario que algún otro órgano lo haga.

Mediante el refrendo, por tanto, lo que se hace es trasladar al órgano refrendante la responsabilidad de los actos llevados a cabo por Monarca (art.64.2 CE), aun cuando no sean el autor material de éstos. Sin dicho refrendo, aquéllos carecen de validez jurídica (art.56.3 CE). La única excepción a este respecto es el nombramiento y el relevo de los miembros civiles y militares de la Casa del Rey, tarea que éste lleva a cabo libremente (art.65.2 CE).

Así pues, la existencia de refrendo exige la concurrencia de dos voluntades (la del Rey y la del órgano refrendante) para que el acto goce de validez jurídica, de manera que las funciones que la Constitución asigna al Rey son también indirectamente encomendadas al órgano llamado a refrendar los actos en los que aquéllas se materializan.

En cuanto a quiénes son los órganos refrendantes, la Constitución establece que los actos del Rey son refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. Sin embargo, el refrendo le corresponde al Presidente del Congreso en el caso de la propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno y de la disolución prevista en el artículo 99 CE (art.64.1 CE).



## 88. Reserva de ley

La reserva de ley es una de las *garantías normativas* de los derechos fundamentales, es decir, uno de los mecanismos de protección que establece la Constitución en favor de estos derechos. De acuerdo con lo establecido en el artículo 53.1 de la Constitución, afecta a los derechos reconocidos en el Capítulo segundo del Título Primero. Tradicionalmente, la reserva de ley ha sido la garantía más importante de los derechos en el constitucionalismo europeo. Implica que solo el poder legislativo puede regular las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales, esto es, que únicamente los representantes directamente elegidos por los ciudadanos pueden desempeñar esta tarea a través de la elaboración de una ley, quedando excluida la posibilidad de que sea el poder ejecutivo el que regule los derechos mediante un reglamento. La Constitución se asegura también de garantizar que ni siquiera el legislador gozará de una libertad absoluta a la hora de regular los derechos fundamentales: deberá respetar en todo caso su contenido esencial. El Tribunal Constitucional ha aclarado que la reserva de ley no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, se admite una cierta colaboración normativa del ejecutivo en la regulación de algunos aspectos secundarios del ejercicio del derecho. No obstante, esas remisiones en ningún caso podrán dar lugar a una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley del derecho.

Para los *derechos fundamentales en sentido estricto* o *derechos fundamentales de protección reforzada* – es decir, aquellos reconocidos en la Sección Primera del Capítulo II del Título Primero – existe una particularidad: *la reserva de ley orgánica*. Estos derechos no solo han de ser desarrollados por ley, sino que la ley que los desarrolla ha de ser una ley orgánica. Ello se desprende del tenor literal del artículo 81.1 CE. Dada la particularidad rigidez de las leyes orgánicas, que exigen para su aprobación y modificación una votación favorable de la mayoría absoluta del Congreso, el Tribunal Constitucional ha insistido en que los derechos de la Sección Primera necesariamente han de ser desarrollados mediante ley orgánica, pero solo éstos pueden serlo. Además, el término *desarrollo* debe interpretarse en un sentido estricto, de manera que solo se precisa ley orgánica cuando el legislador quiere dictar una regulación general del derecho, o afectar a cuestiones básicas y esenciales del mismo, pero no siempre que se incida de manera más o menos directa en la esfera de uno de estos derechos.

## 89. Senador de designación autonómica

Con base en el artículo 69 CE, el Senado lo conforman los senadores elegidos directamente por los ciudadanos (cuatro por provincia, con especialidades para los archipiélagos, Ceuta y Melilla) y aquellos otros que son designados por las Comunidades Autónomas (uno por Comunidad Autónoma y otro por cada millón de habitantes que tenga ésta). El apartado 5 del artículo 69 establece que la designación de estos Senadores corresponderá a los parlamentos autonómicos “o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional”. En la práctica, en todas Comunidades Autónomas dicha elección corresponde al Parlamento autonómico, y para respetar el principio de proporcionalidad se aplica una fórmula proporcional (D’Hont) partiendo del número de escaños que tiene cada fuerza política en dicha Cámara.

Estos senadores, que en principio cabría pensar que defienden el interés territorial de la autonomía, en realidad se integrarán en los distintos grupos parlamentarios y acatan su disciplina de voto. De modo que no existen diferencias sustanciales entre los senadores autonómicos y los senadores electos, más allá de su designación o presencia y participación en determinados órganos de la Cámara Alta, como pueda ser la Comisión General de las Comunidades Autónomas (Reglamento del Senado art. 56 bis 1 Reglamento del Senado).



## 90. Separación de poderes

Principio esencial del constitucionalismo, que se evidencia con nitidez en la redacción del artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Dicho texto prevé que una sociedad en la que no esté determinada la separación de poderes, ni establecidos derechos con garantías, carece de Constitución. Atendiendo a esta consideración, en las Constituciones diferenciamos una parte dogmática (dedicada a la regulación de los derechos y sus garantías) y una parte orgánica (dedicada a diseñar un sistema institucional respetuoso con el principio de separación de poderes).

Dicho principio fue formulado en primer lugar por Locke, en el *Segundo Tratado de Gobierno Civil* (1690), si bien, la definición que hoy conocemos del mismo se la debemos a Montesquieu, en *El espíritu de las leyes* (1747). El principio de separación de poderes parte de que todo poder tiende al abuso y, por ello, la única forma de evitar esta deriva consiste en que sea el propio poder el que contenga al poder. Y si el control del poder solo puede provenir de él mismo, es necesario dividirlo.

Montesquieu propone dividir el poder entre poder legislativo (que encarna la voluntad general del Estado), ejecutivo (que ejecuta dicha voluntad general) y judicial (un poder neutro que se limita a ser mera boca de la ley). Esta formulación teórica tuvo una repercusión inmediata en la práctica en la Constitución estadounidense de 1787, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 antedicha, y en la Constitución francesa de 1791.

Hay que señalar que, en los sistemas parlamentarios, como el español, la separación entre el poder legislativo y ejecutivo es, por naturaleza, difusa. Estos sistemas se caracterizan porque el ejecutivo carece de legitimidad democrática directa, y ésta reside en la confianza que le demuestra el Parlamento. Por ello, en los mismos se suele precisar que el principio de separación de poderes no se materializa, en sentido estricto, de forma interorgánica, entre ejecutivo y legislativo, sino intraorgánico: dentro del poder legislativo, entre mayoría parlamentaria –que apoya al Gobierno– y minoría parlamentaria –que desempeña la labor de oposición–.

Por último, debe apuntarse que la división tripartita del poder, entre legislativo, ejecutivo y judicial, es una división de carácter horizontal. Junto a esta división, en los Estados descentralizados políticamente, existe una división vertical del poder, entre centro y periferia, que refuerza el equilibrio de pesos y contrapesos.

## 91. Sistema electoral

Conjunto de reglas y elementos relacionados entre sí que determinan el modo en el que los electores pueden elegir a sus representantes en el Parlamento y cómo esos votos se transforman en escaños y se distribuyen entre las distintas formaciones políticas.

Para conocer los rasgos esenciales que integran el sistema electoral del Congreso de los Diputados y el Senado es necesario tener presente tanto lo preceptuado en los arts. 68 y 69 de la Constitución Española como lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. En virtud de las anteriores previsiones, la elección de diputados y senadores ha de efectuarse a través de un voto ciudadano que debe ser universal, libre, igual, directo y secreto.

Tanto para las elecciones al Congreso como para las del Senado, la división territorial que se va a emplear para llevar a cabo la conversión de los votos en escaños parlamentarios (circunscripción) es la provincia; en el caso de las islas, para la elección de senadores, cada una de las que integran los archipiélagos canario y balear se consideran circunscripciones (Ibiza-Formentera forman una sola circunscripción); las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se consideran, cada una de ellas, como circunscripción.

Fijado por la LOREG el tamaño del Congreso en 350 diputados, el decreto de convocatoria de elecciones especifica el número de diputados a elegir en cada circunscripción, cifra que resulta de considerar que a cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos, a Ceuta y a Melilla uno cada una, distribuyéndose los restantes de manera proporcional a la población de cada provincia.

Una vez finalizada la jornada electoral, es el momento de atribuir los escaños que en cada circunscripción están en juego entre los partidos políticos. A tal fin, la CE se limita a prever que «la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional», a partir de lo cual la LOREG emplea la fórmula electoral D'hondt: para comenzar, no se tendrán en cuenta las candidaturas que no hayan obtenido un mínimo del 3% del voto válido emitido en la circunscripción (barrera electoral), acto seguido se ordenan de mayor a menor las cifras de votos obtenidos por cada partido, dividiendo el número de votos que haya recibido cada partido entre 1, 2, 3, 4 hasta un número igual al de escaños que se repartan en la circunscripción. Sobre el cuadro resultante de la operación anterior, los escaños en juego se atribuyen a las formaciones políticas que tengan los cocientes mayores en el cuadro, de mayor a menor.

Frente al carácter proporcional y de listas cerradas y bloqueadas que caracteriza al sistema electoral del Congreso, el del Senado es mayoritario y de listas

abiertas. En cada circunscripción provincial se eligen cuatro senadores (los ciudadanos pueden votar a un máximo de tres para asegurar que resulten elegidos senadores de al menos dos partidos); en cada una de las islas mayores se eligen tres senadores (los electores pueden dar su voto a un máximo de dos); uno en las restantes islas, dos en Ceuta y dos en Melilla. Serán finalmente elegidos los candidatos que obtengan mayor número de votos hasta alcanzar el de senadores que se eligen en cada circunscripción. El número total de senadores electos es de 208, a los que habría que sumar los designados directamente por las Comunidades Autónomas (art. 69.5 CE).



## 92. Soberanía

La soberanía es el poder supremo e ilimitado, no sujeto a prescripción, que un Estado tiene para adoptar las decisiones fundamentales para su ordenación. Como expuso Jellinek, la soberanía es, junto al territorio y la población, uno de los tres elementos constitutivos del Estado moderno.

Su enunciación es obra de Jean Bodin, que la entendió como “el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes”. Dejando atrás épocas en las que la soberanía pertenecía a un individuo (como en las monarquías absolutas) o era compartida entre este y el pueblo (como en las monarquías constitucionales), Carré de Malberg distinguió entre la soberanía nacional, que hace soberana a la nación, y la popular, que considera al pueblo como soberano. El artículo 3 de la Constitución de 1812 es muestra de la primera: “la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”; también el Preámbulo de la Constitución de 1837 y el artículo 32 de la de 1869 están en esa línea. El artículo 1.2 de la Constitución de 1978, siguiendo la estela del artículo 1.2 de la Constitución de 1931, consagra la segunda, hoy indiscutida en los Estados democráticos de Derecho: “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

Usualmente suelen diferenciarse dos vertientes diferentes de la soberanía, que, a su vez, tienen un doble plano. La soberanía jurídica se basa en que la autoridad última y definitiva reside en las normas (soberanía *de iure*), mientras que la soberanía política se fundamenta en la existencia de un poder político supremo capaz de lograr obediencia por su monopolio en el uso de la fuerza (soberanía *de facto*). Por otro lado, la soberanía interna se refiere a los asuntos *ad intra* de un Estado y a la localización del poder supremo en este, de tal forma que el soberano interno es aquel que posee una autoridad definitiva, no sujeta a ningún otro poder, y cuyas decisiones son vinculantes para todas las personas y entes de su territorio (*suma potestas*). La soberanía externa alude al lugar de un Estado en el orden internacional y a su autogobierno e independencia respecto de otros Estados; así, un Estado ha de ejercer plenamente sus poderes de modo ajeno a injerencias de cualquier tipo (*plenitudo potestatis*). A estos efectos, el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas reconoce que todos los Estados tienen igualdad soberana.

Conviene remarcar que el Tribunal Constitucional ha reiterado que no puede confundirse la autonomía con la soberanía, pues la primera hace referencia a un poder limitado que no alcanza la segunda (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3).



## 93. Solidaridad

La solidaridad es uno de los cuatro principios jurídicos que rigen la organización territorial de España, junto a la unidad, la autonomía y la igualdad (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). Su construcción clásica parte de Léon Duguit, que la definió como un principio en virtud del cual resultan exigibles determinados comportamientos dirigidos a alcanzar unos intereses comunes generales a todas las partes de una misma unidad superior. De esta forma, la solidaridad implica, por un lado, comportamientos activos que faciliten la consecución de tales objetivos generales; y, por otro, impide la maximización de intereses particulares contrarios a los generales. En la jurisprudencia constitucional se suele enunciar como “deber de auxilio recíproco” entre comunidades autónomas (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), o bien como “recíproco apoyo y mutua lealtad” (STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 5), “concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución” (STC 11/1986, de 28 de enero, FJ 5).

La solidaridad encuentra su enunciación constitucional fundamental en el artículo 2 CE, donde se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones “y la solidaridad entre todas ellas”. De este artículo se desprende un mandato incorporado en el artículo 138 CE: el deber de garantizar la realización efectiva del principio, velando por el establecimiento de un equilibrio que no disipe las particularidades territoriales. Estas diferencias, plasmadas en los Estatutos de Autonomía, no pueden implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales. La solidaridad también está enunciada en los artículos 156.1 CE, en relación con la autonomía financiera de las comunidades autónomas, y 158.2 CE, relativo al Fondo de Compensación interterritorial.

Este principio, sin embargo, trasciende de las fronteras económicas y financieras “y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública” del Estado en su conjunto (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). Así pues, vincula tanto a los entes territoriales periféricos como al poder central, si bien la consecución del interés general de la Nación, confiada a este último, determina que sea el poder central quien haya de garantizar la realización efectiva del principio (STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 5, *in fine*).



## 94. Supletoriedad

La supletoriedad alude a la regla según la cual la vigencia de un derecho completa la laguna o el vacío normativo producido por otro. En España el artículo 149.3 CE prevé una cláusula de supletoriedad que dispone que “el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas”. Esta cláusula de cierre, que tiene su reflejo en buena parte de los Estatutos de Autonomía, engarza con lo dispuesto desde 1974 en el artículo 13 del Código Civil: “con pleno respeto a los derechos especiales o forales de las provincias o territorios en que están vigentes, regirá el Código Civil como derecho supletorio, en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas según sus normas especiales”.

Siguiendo a Tajadura Tejada, en una primera etapa (desde la STC 5/1981, de 13 de febrero) el Tribunal Constitucional consideró que de la supletoriedad se extraía una competencia normativa genérica e ilimitada del Estado que derivaba en que su derecho se mantuviese vigente en tanto las CCAA no dictasen su propia normativa. En la STC 15/1989, de 26 de enero, el TC ya no consideró la supletoriedad como una regla de atribución competencial, pero sí la estimó válida para establecer un orden de preferencia en favor del derecho estatal en tanto las CCAA no dictasen normas que desplazasen “en su aplicabilidad directa o eficacia territorial” a las estatales. La STC 147/1991, de 4 de julio, supuso un punto de inflexión al afirmar que el Estado no podía renovar su derecho supletorio sobre aquellas materias en que todas las CCAA se hubieran atribuido competencias exclusivas. Posteriormente, desde las SSTC 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo, el TC ha mantenido que la supletoriedad solo cabe en materias competencia del Estado, sin que este tenga permitido dictar normas supletorias de carácter general. Esta posición ha recibido fuertes críticas (García de Enterría, Alzaga Villaamil, entre otros) que se sustentan, en esencia, en el voto particular de Jiménez de Parga a la referida STC 61/1997. En él se afirma que el artículo 149.3 CE no atribuye al Estado ninguna competencia *per se* para crear normas supletorias, sino que la supletoriedad es “un efecto de la naturaleza del ordenamiento estatal” que se da sin habilitación de competencia alguna; y que ante la ausencia de normas en el derecho autonómico es imprescindible que el ordenamiento estatal sea supletorio. Además, desde esta visión se sostiene que la seguridad jurídica aneja a la supletoriedad se sustituye por el “decisionismo” o “constructivismo normativo” de los jueces.

## 95. Tratado internacional

Un tratado internacional es un acuerdo celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular (artículo 2.1.a. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en adelante, CVDT). La CVDT, abierta a la firma en 1969, suscrita por España en 1972 y en vigor desde 1980, contiene las normas básicas sobre la celebración y aplicación de los tratados internacionales.

La celebración de un tratado internacional consiste en el proceso de manifestación conjunta de la voluntad concordante de dos o más sujetos internacionales (no entre Estados y particulares) expresada con el objeto de crear, modificar o extinguir sus derechos y obligaciones. Por el principio de *pacta sunt servanda* (artículo 26 CVDT), los tratados internacionales en vigor obligan a las partes y su cumplimiento de buena fe es obligatorio. En consecuencia, las partes no pueden invocar su derecho interno como justificación de un incumplimiento (art. 27 CVDT). El artículo 96.1 de la Constitución ahonda en este punto al afirmar que las disposiciones de los tratados internacionales solo se pueden derogar, modificar o suspender de la forma prevista en el propio tratado o siguiendo las normas generales del derecho internacional. Con todo, algunos tratados internacionales multilaterales (no los bilaterales) pueden prever la existencia de reservas, es decir, declaraciones unilaterales en las que se interpreta el alcance de una o más disposiciones del tratado o se excluye su aplicación.

En España los tratados internacionales válidamente celebrados forman parte del ordenamiento interno una vez publicados oficialmente (artículo 96.1 CE). Tan es así que la Constitución establece que las normas relativas a derechos fundamentales y libertades deben interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España en la materia y, en particular, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 10.2). Además de ello, la Constitución dedica el capítulo III del Título III a los tratados internacionales, y distingue tres tipos: los que atribuyen el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a una organización o institución internacional, para cuya celebración se requiere autorización mediante ley orgánica (artículo 93 CE); los que tienen carácter político o militar, afectan a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales del Título I, implican obligaciones financieras para la Hacienda Pública o exigen la modificación o derogación de alguna ley o medidas legislativas para su ejecución, todos los cuales requieren de previa autorización de las Cortes Generales (artículo 94.1 CE); y los que no se encuadran en ninguna de las dos categorías previas, que no requieren nada para su conclusión, si bien esta debe comunicarse inmediatamente al Congreso y al Senado (artículo 94.2 CE). Cabe resaltar que las comunidades autónomas no pueden celebrar tratados internacionales, pues carecen de *ius contrahendi* (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 8). Además, la Constitución prevé que la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exige la previa revisión constitucional, estando facultados el Gobierno o cualquiera de las Cámaras para requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no tal contradicción (artículo 95 CE).

## 96. Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional español es un órgano constitucional encargado de asegurar el respeto a la Constitución por parte de los poderes públicos. Como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y solo está sometido a la Constitución y a su propia ley orgánica. Es un órgano jurisdiccional, un tribunal, pero no se integra en el poder judicial. Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional. Nuestra Constitución se inspira en el modelo de jurisdicción constitucional concentrada. En consecuencia, aunque la Constitución sea una norma jurídica de obligado cumplimiento para todos los poderes públicos y ciudadanos, el Tribunal Constitucional ostenta el monopolio de la declaración de inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley. Esta característica es la mayor diferencia entre la justicia constitucional europea y el modelo de control de constitucionalidad difuso o de *judicial review*, típicamente estadounidense.

Este órgano está integrado por doce magistrados. En su designación participan los tres poderes del Estado, con una especial preponderancia del poder legislativo. Los magistrados son nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos, cuatro a propuesta del Senado con idéntica mayoría, dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial (art. 159.1 CE), también por mayoría de tres quintos (art. 599.1.1ª LOPJ). Los magistrados propuestos por el Senado son elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 16.1 LOTC). La duración del mandato de los magistrados del Tribunal Constitucional es de nueve años y son renovados por terceras partes cada tres años (art. 159.3 CE). Durante este periodo, los magistrados están sujetos a los principios de independencia e inamovilidad (art. 159.5 CE) y sometidos a un régimen de incompatibilidades muy similar al de los miembros de la carrera judicial (art. 159.4 CE).

El Tribunal Constitucional nace para garantizar la supremacía de la Constitución frente a la ley, de manera que su primera y más importante función es el control de la constitucionalidad de las normas con rango de ley. Desempeña esta función a través del recurso de inconstitucionalidad (art. 161.1.a) CE), la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE), el recurso previo de inconstitucionalidad contra Estatutos de Autonomía (art. 79 LOTC), el control previo de constitucionalidad de los Tratados Internacionales (art. 95 CE) y la auto-cuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC). El Tribunal Constitucional se encarga también de garantizar el respeto por los derechos fundamentales. Desempeña esta función a través del recurso de amparo (art. 161.1.b) CE. Por último, el Tribunal Constitucional funciona como garante de la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la separación de poderes y la autonomía municipal. Desempeña estas funciones a través del conflicto de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí (art. 161.1.c) CE), el conflicto en defensa de la autonomía foral (DA 5ª 3 LOTC), el conflicto entre órganos constitucionales del Estado (art. 159.1.c) LOTC), y el conflicto en defensa de la autonomía local (art. 159.2 LOTC).

## 97. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público. Su naturaleza y estructura fundamental se regula en el artículo 136 CE. La Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, desarrollan su composición, organización y funciones.

El Tribunal de Cuentas depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Tiene jurisdicción sobre todo el territorio español, aunque algunas comunidades autónomas también prevén la existencia de órganos fiscalizadores de cuentas en sus Estatutos de Autonomía.

Todos los miembros del Tribunal de Cuentas gozan de la misma independencia e inamovilidad, y están sometidos a las mismas causas de incompatibilidad, que los jueces. El Tribunal tiene ocho órganos: el Presidente, el Pleno (compuesto por doce consejeros, seis designados por el Congreso y seis por el Senado por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años), la Comisión de Gobierno, los Consejeros de Cuentas, la Fiscalía, la Secretaría General y dos secciones: la Sección de Fiscalización, encargada de la verificación de la contabilidad de las Entidades del sector público y del examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal, y la Sección de Enjuiciamiento, encargada de discernir la responsabilidad contable en que pudieran incurrir quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Su jurisdicción, no obstante, se halla fuera del poder judicial.

Su labor fiscalizadora, que es externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, cobra gran relieve con el examen y la comprobación que hace de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que se haya rendido. Además, y sin perjuicio de su propia jurisdicción, remite a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando procede, comunica las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.



## 98. Unidad

La unidad es uno de los cuatro principios jurídicos que rigen la organización territorial de España, junto a la autonomía, la solidaridad y la igualdad (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4), y se despliega sobre todos los ámbitos políticos, jurídicos, económicos y sociales del Estado, impidiendo su división en compartimentos estancos (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1).

Este principio parte del propio artículo 2 del texto constitucional, que predica que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles...”. El principio de unidad, junto al supremacía del interés de la Nación, implica que el Estado se ubica en una posición de superioridad respecto de las comunidades autónomas y los entes locales (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 13); y, por otro lado, supone la privación a las comunidades autónomas de la posibilidad de actuar cuando sus actos pudieran originar consecuencias más allá de sus límites territoriales (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1).

El principio de unidad se traduce, esencialmente, en la existencia de una organización (el Estado) común para todo el territorio nacional; y la particular forma en que se conjuga con el principio de autonomía determina, implícitamente, la forma compuesta del Estado según la cual han de interpretarse todos los preceptos constitucionales (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4). En ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). De esta forma, afirmar el principio de unidad no implica contrariar la estructura descentralizada de un Estado como España, sino constreñir su construcción a la indivisibilidad del territorio estatal. Es de especial importancia, en tal sentido, la proyección del principio de unidad en el orden económico y social. Para el Tribunal Constitucional, este es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1).



## 99. Veto presupuestario

El fundamento constitucional del veto presupuestario se encuentra en el apartado 6 del artículo 134 CE. Esta disposición prevé que, una vez aprobado el presupuesto, y durante su vigencia, no cabe tramitar iniciativas legislativas o enmiendas que supongan bien un incremento de los gastos o una disminución de los ingresos. Su finalidad es defender la estabilidad de los presupuestos ya aprobados.

En la tramitación del veto presupuestario cabe diferenciar dos momentos. En primer lugar, debe determinarse si concurre, o no, el supuesto de hecho que permite su activación. A saber, si la iniciativa legislativa o la enmienda comporta realmente un incremento de los gastos o una disminución de los ingresos. Esta facultad se atribuye a órganos del Parlamento: a la Ponencia en el caso de que los efectos presupuestarios sean provocados por una enmienda, o a la Mesa del Congreso si dichos efectos los provoca una iniciativa legislativa. La decisión de estos órganos debe tomarse con base en criterios técnico-jurídicos, y por ello en algunos Parlamentos autonómicos –donde también está prevista la institución del veto presupuestario–, la decisión sobre si concurre el supuesto de hecho en el caso de enmiendas corresponde a la Mesa de la Comisión y no a la Ponencia, cuya naturaleza política es indudable.

Una vez que el Parlamento ha determinado que concurre el supuesto de hecho que permitiría al Gobierno activar el veto presupuestario, la Cámara da cuenta a éste para que manifieste su conformidad, o disconformidad, con la tramitación de la iniciativa (en el plazo de 30 días) o enmienda (en el plazo de 15 días). El silencio por parte del Gobierno equivale a la no interposición del veto y, en consecuencia, la tramitación parlamentaria puede continuar.

Si el Gobierno, por el contrario, muestra su disconformidad a la tramitación parlamentaria, queda interpuesto el veto. Y en este caso se abre el debate sobre la facultad que tiene el Parlamento para levantar dicho veto y continuar con la tramitación.

El pronunciamiento jurisprudencial de referencia a este efecto es la STC 34/2018, de 12 de abril, que resuelve un conflicto entre órganos constitucionales (arts. 73-75 LOTC) planteado por el Gobierno de España contra el rechazo por la Mesa del Congreso del veto opuesto por el Gobierno a una iniciativa legislativa por su insuficiente conexión con los ingresos y gastos públicos.

Los límites que ha establecido el TC al ejercicio del veto presupuestario son los siguientes: 1) La afectación a los ingresos y gastos no puede ser hipotética, sino que debe ser real y efectiva, 2) debe afectar a los ingresos y gastos reflejados en el Presupuesto –es decir, a ingresos y gastos del ejercicio presente–, 3) necesaria

motivación, concretando las partidas presupuestarias que se verían afectadas, 4) en el caso de que el Gobierno actúe de manera manifiestamente infundada, cabe el rechazo del veto por parte de la Mesa.

Por último, no debemos confundir estas limitaciones a la iniciativa legislativa no gubernamental con la limitación que los Reglamentos parlamentarios introducen durante la tramitación de las leyes de presupuestos (por ejemplo, art. 133.3 RCD). El veto presupuestario, como se apuntaba, es una institución que despliega sus efectos una vez que el presupuesto ya ha sido aprobado.

