

## TEMA 3

# LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (III): EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. LA REFORMA CONSTITUCIONAL.

## 1. EL GOBIERNO

### 1.1. INTRODUCCIÓN

### 1.2. COMPOSICIÓN

- 1.2.1. Regulación jurídica
- 1.2.2. Miembros del Gobierno
- 1.2.3. El Presidente del Gobierno
- 1.2.4. El Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno
- 1.2.5. Los Ministros
- 1.2.6. Los demás miembros que la ley establezca

### 1.3. ESTATUTO JURÍDICO

- 1.3.1. Requisitos de acceso al cargo
- 1.3.2. Suplencia
- 1.3.3. Incompatibilidades
- 1.3.4. Estatuto personal

### 1.4. NOMBRAMIENTO

- 1.4.1. Nombramiento del Presidente del Gobierno
- 1.4.2. Nombramiento de los demás miembros del Gobierno

### 1.5. FUNCIONAMIENTO

### 1.6. CESE

- 1.6.1. Cese del Presidente y del Gobierno como órgano colegiado
- 1.6.2. Cese de los demás miembros del Gobierno en particular

### 1.7. FUNCIONES

- 1.7.1. Introducción
- 1.7.2. Funciones políticas
- 1.7.3. Funciones ejecutivas o administrativas
- 1.7.4. Participación en la función legislativa
- 1.7.5. Facultades presupuestarias
- 1.7.6. Facultad de disolución de las Cámaras

### 1.8. RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LAS CORTES GENERALES

- 1.8.1. Introducción
- 1.8.2. Medios de control de las Cortes Generales sobre el Gobierno
- 1.8.3. Facultades del Gobierno respecto de las Cortes Generales

## **2. LA ADMINISTRACIÓN**

## **3. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

### **3.1. INTRODUCCIÓN**

### **3.2. PRINCIPIOS GENERALES**

- 3.2.1. Principio de autonomía
- 3.2.2. Principio de participación democrática
- 3.2.3. Principio de autosuficiencia financiera
- 3.2.4. Principio de solidaridad
- 3.2.5. Principio de inexistencia de privilegios por razón del territorio

### **3.3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

- 3.3.1. El régimen local español
- 3.3.2. Principios constitucionales
- 3.3.3. Regulación jurídica
- 3.3.4. Tipos de Entidades Locales

### **3.4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

- 3.4.1. Introducción
- 3.4.2. Principios de constitución
- 3.4.3. Procedimientos de constitución
- 3.4.4. Organización
- 3.4.5. Competencias
- 3.4.6. El control de las Comunidades Autónomas
- 3.4.7. Recursos económicos
- 3.4.8. El mapa autonómico
- 3.4.9. Los Estatutos de Autonomía

## **4. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### **4.1. NATURALEZA**

### **4.2. COMPOSICIÓN**

- 4.2.1. Número de miembros
- 4.2.2. Nombramiento
- 4.2.3. Requisitos
- 4.2.4. Duración del mandato
- 4.2.5. Cese
- 4.2.6. Estatuto jurídico

### **4.3. ORGANIZACIÓN**

- 4.3.1. El Presidente
- 4.3.2. El Vicepresidente
- 4.3.3. La Junta de Gobierno
- 4.3.4. La Secretaría general
- 4.3.5. El Pleno
- 4.3.6. Las Salas
- 4.3.7. Las Secciones

### **4.4. FUNCIONES**

- 4.4.1. Defensa de la supremacía normativa de la Constitución
- 4.4.2. Defensa constitucional de los Derechos fundamentales
- 4.4.3. Defensa de la correcta delimitación competencial entre autoridades y órganos políticos
- 4.4.4. Función meramente interpretativa
- 4.4.5. Control en la licitud de su composición

**4.5. COMPETENCIAS**

- 4.5.1. Clasificación
- 4.5.2. El recurso de inconstitucionalidad
- 4.5.3. La cuestión de inconstitucionalidad
- 4.5.4. El recurso de amparo
- 4.5.5. Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí
- 4.5.6. Conflictos en defensa de la autonomía local
- 4.5.7. Conflictos de órganos constitucionales del Estado

**4.6. REGLAS DE PROCEDIMIENTO EN LAS ACTUACIONES**

**5. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN**

- 5.1. INTRODUCCIÓN**
- 5.2. INICIATIVA DE LA REFORMA**
- 5.3. PROCEDIMIENTO ORDINARIO**
- 5.4. PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO**
- 5.5. LA REFORMA DE 1992**
- 5.6. LA REFORMA DE 2011**

## 1. EL GOBIERNO

### 1.1. Introducción

Los orígenes históricos del Gobierno se remontan a épocas anteriores al constitucionalismo español, coincidiendo con aquella necesidad sentida por los Monarcas absolutistas de contar con un Consejo o Gabinete para tratar de los asuntos más importantes. Estos consejeros o «ministros» eran como una especie de asesores en las funciones ejecutivas que correspondían ejercer al Rey.

Como nos dice José Cazorla, hay que constatar que el Gobierno nace originariamente de la práctica y no del marco normativo y por un camino totalmente impreciso, ya que su naturaleza es residual, es decir, que de la misma forma como los demás poderes, el legislativo y el judicial, fueron arrancados al Monarca como consecuencia de las conquistas de los ciudadanos, el poder ejecutivo nace con los residuos competenciales que le quedan al poder real. Es significativa, a tal efecto, la constatación que efectúa la Constitución de 1869 al decir que «el poder ejecutivo reside en el Rey que lo ejercerá por medio de los ministros».

Es preciso esperar a la Constitución republicana de 1931 para que el Gobierno adquiriera perfiles propios e independientes, comenzando a manifestarse su auge y una clara superioridad respecto a los demás poderes públicos.

Jorge de Esteban manifiesta que con la Constitución actual se consagra esta hegemonía, la cual se hace evidente a través de tres instituciones:

- a) La votación de investidura del Presidente del Gobierno va a comprometer a las fuerzas parlamentarias que le han apoyado, sentándose las bases de una colaboración a lo largo de su mandato, posibilitándole una estabilidad en la institución gubernamental que le permita desarrollar su programa político.
- b) La exigencia de un quórum cualificado para hacer dimitir al Presidente del Gobierno mediante la moción de censura hace difícil que se produzca la caída del Gobierno, siempre y cuando cuente con una mayoría parlamentaria estable. Asimismo, el hecho de que la cuestión de confianza planteada por el Presidente se apruebe, con la simple mayoría del Congreso, afianza su autoridad y consolida su situación.
- c) Las propias funciones que la Constitución atribuye al Gobierno, como veremos posteriormente, reflejan su superioridad y dinamismo.

## 1.2. Composición

### 1.2.1. Regulación jurídica

La composición del Gobierno está regulada en la Constitución, que se remite a una ley para detallar su composición concreta, número de miembros, estatuto e incompatibilidades (art. 98.1 y 4), así como para crear, regir y coordinar los órganos de la Administración del Estado (art. 103.2). En cumplimiento de las previsiones constitucionales se ha aprobado la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (BOE núm. 285, de 28 de noviembre).

Cuestión distinta es la oportunidad o no de esa reserva constitucional de ley pues podría considerarse que si bien otorga una mayor estabilidad al Gobierno y a la Administración, su fijación por Decreto permitiría aumentar la flexibilidad en la formación de los Gobiernos. Pero, dados los términos tan amplios del texto constitucional, también es posible que esa ley determine el número concreto de ministros o que establezca unos aspectos básicos y permita su desarrollo reglamentario. Consideramos no obstante, y con independencia de razones de funcionalidad, que la reserva legal ha de entenderse de un modo estricto. Precisamente esa fue la razón principal de la crítica de la oposición a la práctica seguida durante la etapa en el poder de UCD de regular la composición del Gobierno mediante decretos-leyes.

Tras la llegada del PSOE al Gobierno se dio cumplimiento parcial al mandato constitucional con la aprobación de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, cuyas disposiciones habían de entenderse complementadas por los preceptos todavía vigentes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

De conformidad con lo establecido en la Constitución, el artículo 1.2 de la citada Ley 10/1983 organizó la Administración Central del Estado enumerando los Departamentos ministeriales que la componían. Además, el artículo 11 recordaba expresamente la reserva legal cuando señalaba que «la creación, modificación y supresión de los Departamentos ministeriales se establecerá por ley aprobada por las Cortes Generales».

El último de los preceptos citados fue modificado por el artículo 70 de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986, autorizando al Presidente del Gobierno «para variar, mediante Real Decreto, dictado a propuesta del mismo, el número, denominación y competencias de los Departamentos ministeriales». Dada la vigencia anual de las Leyes de Presupuestos este artículo ha sido reiterado en las sucesivas Leyes de este tipo, hasta incorporarse finalmente al artículo 75 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Adminis-

trativas y de orden social. De acuerdo por tanto con la «deslegalización» operada, a partir de 1986 se han aprobado sucesivos Reales Decretos que han ido configurando la composición del Gobierno.

Finalmente la deslegalización de la composición del Gobierno ha quedado consolidada con la aprobación de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE núm. 90, de 15 de abril) (LOFAGE). Esta Ley, tras derogar los citados artículos 1.2 y 11 de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, antes citados, que configuraban la reserva legal en esta materia, señala en unos términos poco afortunados que «la determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia respectivo de los Ministerios y las Secretarías de Estado se establecen mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno» (art. 8.2). En esa misma línea, la Ley del Gobierno atribuye al Presidente del Gobierno la facultad de «crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado» [art. 2.2.j)]. Por lo demás la Ley del Gobierno deroga los preceptos hasta ahora todavía vigentes de la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, y de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 [Disposición derogatoria única.2.a) y b) LOFAGE].

### *1.2.2. Miembros del Gobierno*

Según el artículo 98.1 de la Constitución antes citado, el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley. En este sentido se ha optado en la actualidad por un desarrollo estricto del precepto constitucional, considerando como miembros del Gobierno al Presidente, Vicepresidente o Vicepresidentes cuando existan y a los Ministros (art. 1.2 Ley del Gobierno).

En la Exposición de Motivos de la Ley el Gobierno se explica que «no se ha estimado conveniente...aumentar cualitativamente el número de categorías de quienes pueden ser miembros del Gobierno aun cuando esa posibilidad se encuentra permitida por el inciso final del artículo 98.1 (de la Constitución)».

De esta manera, los miembros del Gobierno son los siguientes:

- a) El Presidente del Gobierno.
- b) El Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno.
- c) Los Ministros.
- d) Los demás miembros que la Ley establezca.

### 1.2.3. *El Presidente del Gobierno*

El Presidente del Gobierno dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo (arts. 98.2 CE y 2 de la Ley del Gobierno). Es decir, le corresponde:

- a) *Dirección de la acción del Gobierno*: Por lo que representa al Gobierno, establece su programa político (art. 99.2 CE), determina las directrices de la política interior y exterior y vela por su cumplimiento. Para el ejercicio de esas funciones el Presidente necesita la oportuna información, que le proporcionan sus órganos de asesoramiento y apoyo.

Por la importancia de la materia a que afecta debe recordarse que corresponde al Presidente del Gobierno, de conformidad con el artículo 2.2.f) de la Ley del Gobierno, «dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar». Esta ley había ya reforzado los poderes del Presidente del Gobierno incrementando sus competencias en relación con el Gobierno, al que la Constitución atribuye la dirección de la defensa del Estado y de la Administración militar (art. 97.1). En efecto, el artículo 6 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, dispone:

- «1. Corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa y la determinación de sus objetivos, la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y la dirección estratégica de las operaciones militares en caso de uso de la fuerza.
2. El Presidente del Gobierno ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas así como disponer su empleo.
3. Asimismo, en el marco de la política de defensa, le corresponde de forma específica:
  - a) Formular la Directiva de Defensa Nacional, en la que se establecerán las líneas generales de la política de defensa y las directrices para su desarrollo.
  - b) Definir y aprobar los grandes objetivos y planteamientos estratégicos, así como formular las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de defensa.
  - c) Determinar la aplicación de los objetivos y las líneas básicas de actuación de las Fuerzas Armadas, tanto en el ámbito nacional como en el de la participación en las organizaciones internacionales de las que España forma parte.

- d) Ordenar las misiones de las Fuerzas Armadas.
- e) Ejercer las demás funciones que le atribuyen las disposiciones legales y reglamentarias».
- b) Coordinación de las funciones de los demás miembros del Gobierno: Lo que permite su unidad de acción. Para ello el Presidente dispone de competencias como:
  - División o delimitación de competencias entre los miembros del Gobierno, tanto informalmente como jurídicamente tras la deslegalización de la composición del Gobierno realizada desde 1985.
  - Arbitraje y resolución de los conflictos de atribuciones entre los miembros del Gobierno [art. 2.2,l) de la Ley del Gobierno], función muy importante en algunas áreas como los asuntos financieros o la política exterior.
  - Control de la acción de los miembros del Gobierno, a través del seguimiento de su gestión mediante los informes de sus órganos asesores o el control de los nombramientos y ceses de los altos cargos de los Departamentos ministeriales y la facultad de impartir instrucciones a los demás miembros del Gobierno [art. 2. 2,m) de la Ley del Gobierno].

Para el ejercicio de estas competencias en relación con el Gobierno, además de la actuación informal y a menudo especialmente importante, el Presidente del Gobierno convoca, preside y fija el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de las presididas por el Rey a efectos informativos de conformidad con el artículo 62.g) CE [arts. 2.2.g), 18.1 y 3 de la Ley del Gobierno].

Junto a las competencias del Presidente respecto del Gobierno, dispone también de competencias exclusivamente propias. Entre otras se pueden citar:

- a) Como candidato a Presidente, define el programa político del Gobierno que pretende formar y lo expone ante el Congreso de los Diputados (art. 99.2 CE).
- b) Propone al Rey el nombramiento y cese de los demás miembros del Gobierno [arts. 62.e) y 100 CE y 2.2.k) de la Ley del Gobierno].
- c) Propone al Rey la convocatoria del referéndum consultivo con la autorización previa del Congreso de los Diputados [arts. 92.2 CE y 2.2.e) de la Ley del Gobierno].
- d) Plantea la cuestión de confianza ante el Congreso de los Dipu-



tados, previa deliberación del Consejo de Ministros, sobre su programa o sobre una declaración de política general [arts. 112 CE y 2.2.d) de la Ley del Gobierno].

- e) Propone al Rey la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad [arts. 115.1 CE y 2.2.c) de la Ley del Gobierno].
- f) Refrenda, en su caso, los actos del Rey [arts. 64.1 CE y 2.2.h) de la Ley del Gobierno]; por ejemplo, las leyes y normas con rango de ley, los tratados internacionales, los nombramientos y ceses de los órganos constitucionales, y los actos que él mismo propone.
- g) Somete al Rey para su sanción las leyes aprobadas por las Cortes Generales y demás normas con rango de ley [arts. 64.1 y 91 CE y 2.2.h) de la Ley del Gobierno].
- h) Interpone el recurso de inconstitucionalidad [arts. 162.1.a) CE y 2.2.i) de la Ley del Gobierno].

#### 1.2.4. *El Vicepresidente o Vicepresidentes del Gobierno*

La figura del Vicepresidente del Gobierno no es constitucionalmente obligatoria («los Vicepresidentes en su caso», dice el artículo 98.1 CE), por lo que su existencia real y su número en cada formación concreta del Gobierno depende de la decisión del Presidente. Cuando sólo hay un Vicepresidente suele tener unas competencias políticas generales de coordinación, mientras que si son varios coordinan la actuación de determinadas áreas del Gobierno (Vicepresidentes sectoriales), pudiendo ser, a su vez, titulares o no de un Departamento Ministerial. Esto último es más frecuente en la actualidad en algunos regímenes parlamentarios (por ejemplo, en Italia), constituyendo por lo tanto, como señala Eduardo Espín, cargos puramente políticos que suelen atribuirse, al igual que los Ministros sin cartera, para equilibrar la participación en un Gobierno de los partidos de una coalición o de las diversas tendencias en el seno de un partido mayoritario. De acuerdo con la Ley del Gobierno, el Vicepresidente que asuma la titularidad de un Departamento ministerial, ostentará, además, la condición de Ministro (art. 3.2).

En la práctica política española se han dado todas estas posibilidades. Antes de la aprobación de la Constitución, en el primer Gobierno de Suárez formado en julio de 1976, había un Vicepresidente para la Defensa sin cartera y otro Vicepresidente que era al mismo tiempo Ministro de la Presidencia. El segundo Gobierno de Suárez (julio de 1977) contaba

con tres Vicepresidentes (Asuntos de Defensa, Asuntos Económicos y Asuntos Políticos), reducidos a dos en su tercer Gobierno de abril de 1979 (Asuntos de Defensa y Asuntos Económicos). En el primer Gobierno de Calvo-Sotelo (febrero de 1981) no figuró ningún Vicepresidente, pero en el segundo (diciembre de 1981 y julio de 1982) se introdujeron dos Vicepresidencias, una de Asuntos Políticos y otra de Asuntos Económicos cuyo titular ostentaba además el Ministerio de Economía y Comercio. Desde 1982 los Gobiernos de Felipe González contaron sólo con un Vicepresidente, Alfonso Guerra y Narcís Serra sucesivamente. A raíz de la dimisión de éste último en julio de 1995 no fue nombrado su sustituto, por lo que en la remodelación del Gobierno en aquel momento desapareció la figura del Vicepresidente. El primer ejecutivo presidido por José María Aznar incluyó dos Vicepresidencias, creadas por el Real Decreto 759/1996, de 5 de mayo. El ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero también cuenta con dos Vicepresidencias.

Aunque desde la perspectiva política la importancia de la Vicepresidencia o Vicepresidencias depende básicamente del peso político de su titular, desde el punto de vista jurídico es una figura de escasa relevancia si se consideran sus competencias propias. Naturalmente la Constitución no establece ninguna puesto que ni siquiera contempla su existencia como obligatoria. En la actualidad las competencias de esta figura han sido atribuidas por normas de inferior rango.

En primer lugar, corresponde al Vicepresidente Primero del Gobierno:

- a) Asumir las funciones del Presidente del Gobierno en los casos de vacante, ausencia o enfermedad de éste (art. 13.1 de la Ley del Gobierno).
- b) Ejercer aquellas funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno (art. 3.1 de la Ley del Gobierno y art. 1 Real Decreto 558/2000, de 27 de abril, en la redacción dada por Real Decreto 209/2001, de 27 de febrero).

En segundo término, corresponde al Vicepresidente Segundo del Gobierno:

- a) Asumir, en defecto del Vicepresidente Primero, las funciones del Presidente del Gobierno en los casos de vacante, ausencia o enfermedad (art. 13.1 de la Ley del Gobierno).
- b) Presidir la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (art. 2 Real Decreto 558/2000, de 27 de abril).
- c) Ejercer aquellas otras funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno (art. 3.1 de la Ley del Gobierno y art. 2 Real Decreto 558/2000, de 27 de abril).

La Presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios corresponde a un Vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, al Ministro de la Presidencia (art. 8.2 de la Ley del Gobierno).

### 1.2.5. Los Ministros

Los Ministros tienen la doble condición de miembros del Gobierno y jefes superiores de los diferentes Departamentos Ministeriales, lo que implica el ejercicio de funciones de gobierno y de organización y dirección del respectivo Ministerio. Es decir, son a la vez órganos políticos y administrativos encargados de diversas áreas gubernamentales correspondiéndoles como competencia propia la gestión de los sectores de actividad administrativa integrados en su Ministerio (arts. 98.2 CE y 11.1 y 12 LOFAGE). En concreto, les corresponde el ejercicio de las siguientes competencias (art. 4.1 de la Ley del Gobierno):

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

Dado que la Constitución se refiere genéricamente a los «Ministros», cabe la posibilidad, recogida expresamente en el artículo 4.2 de la Ley del Gobierno, de Ministros sin cartera, es decir, Ministros que no tienen atribuida la gestión de ningún sector de la Administración y por tanto no son titulares de ningún Departamento. La existencia de esos Ministros se suele deber a una razón política, la de dar entrada en el Gobierno a representantes de las diversas tendencias políticas del partido gubernamental o de los partidos que formen una coalición de gobierno, o bien a personalidades relevantes. También se pueden nombrar Ministros sin cartera para encomendarles tareas especiales, como el caso del Ministro Portavoz, que no corresponden en principio ni en exclusiva a un Departamento específico de la Administración. En todo caso, su principal función es la de colaborar con otros miembros del Gobierno, especialmente con su Presidente.

En cuanto al número de Ministros, la Constitución no señala nada expresamente, remitiéndose a una ley. En este sentido, la Ley 10/1983,

de 16 de agosto, señaló la existencia de quince Departamentos Ministeriales (art. 1.2), reservando a la ley de las Cortes Generales la creación, modificación y supresión de los Departamentos Ministeriales (art. 11). Por ello tras la deslegalización de esta materia producida en 1985 en los términos que se señalaron anteriormente y de una forma especial con la aprobación de la LOFAGE en abril de 1997 y de la Ley del Gobierno en noviembre de ese año, el número de Ministros y su competencia concreta dependen de la decisión del Presidente del Gobierno [arts. 8.2 LOFAGE y 2.2.j) de la Ley del Gobierno].

### *1.2.6. Los demás miembros que establezca la ley*

Finalmente, la Constitución considera como integrantes del Gobierno a «los demás miembros que establezca la ley», remisión amplia que permite incorporar al Gobierno a miembros de rango inferior al de Ministro, como pudieran ser los Secretarios de Estado que se encargan de sectores determinados bajo la autoridad del Presidente del Gobierno o del Ministro correspondiente.

Los Secretarios de Estado fueron creados por el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, con la finalidad, además de dar satisfacción a coyunturas políticas del momento, de crear áreas homogéneas dentro de un mismo Departamento Ministerial. En la actualidad los Secretarios de Estado aparecen concebidos, junto a los Ministros, como órganos superiores en la organización central de la Administración General del Estado (art. 6.2 LOFAGE), directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno (art. 7.1 de la Ley del Gobierno). En el marco de los Ministerios o de la Presidencia del Gobierno y bajo la dirección y dependencia directa de los Ministros o del Presidente del Gobierno cuando estén adscritos a la Presidencia del Gobierno, los Secretarios de Estado desempeñan la gestión de un sector de actividad administrativa y responden ante el Ministro o, en su caso, el Presidente del Gobierno de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado. La determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia respectivo de las Secretarías de Estado se establecen mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno [arts. 8.2 LOFAGE y 2.2.j) y 7 de la Ley del Gobierno].

En este momento, de acuerdo con la LOFAGE y la LGO, los Secretarios de Estado no son miembros del Gobierno (arts. 6.2, 9.1 y 12.1 a sensu contrario LOFAGE y 1.2 LGO) confirmándose así la línea iniciada ya desde la Ley 25/1983, de 26 de diciembre, sobre Incompatibilidades de Altos Cargos, que parecía distinguir, como cargos diferentes, los miembros del Gobierno por un lado y los Secretarios de Estado por otro.

De todos modos, aunque no son miembros del Gobierno, los Secretarios de Estado son órganos de colaboración muy cualificados del Gobierno, en virtud de su «fundamental misión al frente de importantes parcelas de actividad política y administrativa, lo que les convierte, junto a los Ministros, en un engarce fundamental entre el Gobierno y la Administración» (Exposición de Motivos de la LGO). Ese status especial de los Secretarios de Estado en relación con el resto de órganos de colaboración y apoyo del Gobierno justifica de algún modo la asistencia de los Secretarios de Estado a las reuniones del Consejo de Ministros cuando sean convocados (art. 5.2 LGO), aunque no esté claro el carácter de su participación.

En consecuencia, según la legislación vigente, los únicos miembros del Gobierno son su Presidente, Vicepresidentes en su caso y Ministros, si bien sigue abierta constitucionalmente la posibilidad de incorporar por ley otros miembros como pudieran ser los Secretarios de Estado, e incluso los Subsecretarios de los Departamentos Ministeriales.

### **1.3. Estatuto jurídico**

El estatuto jurídico de los miembros del Gobierno está diseñado parcialmente en la Constitución, aunque su artículo 98.4 determina que «la ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno». En la actualidad esta regulación está contenida en la Ley del Gobierno (artículos 11 a 14), si bien, no obstante el propósito anunciado en su Exposición de Motivos, de modo un tanto limitado, pues en unos casos simplemente repite los preceptos constitucionales y a veces se remite a otras normas. De acuerdo con la Constitución y la Ley del Gobierno se pueden señalar los siguientes aspectos:

- a) Requisitos de acceso al cargo.
- b) Nombramiento y cese.
- c) Suplencia.
- d) Incompatibilidades.
- e) Estatuto procesal.

#### *1.3.1. Requisitos de acceso al cargo*

Para ser miembro del Gobierno se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme (art. 11 de la Ley del Gobierno).

#### *1.3.2. Suplencia*

En los casos de vacante, ausencia o enfermedad, las funciones del Presidente del Gobierno serán asumidas por los Vicepresidentes, de

acuerdo con el correspondiente orden de prelación, y, en defecto de ellos, por los Ministros, según el orden de precedencia de los Departamentos (art. 13.1 de la Ley del Gobierno).

La suplencia de los Ministros, para el despacho ordinario de los asuntos de su competencia, será determinada por Real Decreto del Presidente del Gobierno, debiendo recaer, en todo caso, en otro miembro del Gobierno. El Real Decreto expresará la causa y el carácter de la suplencia (art. 13.2 de la Ley del Gobierno).

### 1.3.3. *Incompatibilidades*

La Constitución configura un riguroso régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno al señalar su artículo 98.3 que la condición de miembro del Gobierno es incompatible con:

- a) El ejercicio de otras funciones representativas, salvo las propias del mandato parlamentario, es decir, la función de Diputado o Senador, como aclara también expresamente el artículo 70.1.b) CE.
- b) El ejercicio de cualquier otra función pública que no derive de su cargo. Es decir, los miembros del Gobierno podrían desempeñar cargos o actividades en Organismos internacionales en representación del Estado español, ejercer misiones diplomáticas de carácter ocasional o presidir los órganos consultivos de sus Departamentos ministeriales.
- c) El ejercicio de cualquier actividad profesional o mercantil, lo que exceptúa únicamente las actividades derivadas de la mera administración del patrimonio personal o familiar dentro de ciertos límites.

El régimen de incompatibilidades establecido en el artículo 98.3 CE se encuentra desarrollado parcialmente en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. (BOE. núm. 86, de 11 de abril de 2006).

### 1.3.4. *Estatuto procesal*

La Constitución señala también algunas especialidades procesales en relación con los miembros del Gobierno (art. 102).

- a) El Presidente y los demás miembros del Gobierno gozan de fuero especial, esto es, su responsabilidad penal será exigible, en su caso, ante la Sala Segunda de lo Penal del Tribunal Supremo (art. 102.1).

- b) Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo (art. 102.2).
- c) La prerrogativa real de gracia no es aplicable a ninguno de los supuestos de responsabilidad penal de los miembros del Gobierno (art. 102.3).

Finalmente, se ha aprobado un Estatuto de los ex Presidentes del Gobierno mediante el Real Decreto 2102/1983, de 4 de agosto, ampliado posteriormente por el Real Decreto 405/1992, de 24 de abril. En él se dispone que los Presidentes del Gobierno, desde el momento de su cese, tendrán el tratamiento de «Presidente», gozarán de honores protocolarios, y dispondrán para sí y sus deudos de una pensión indemnizatoria especial, además de que podrán disponer de los siguientes medios y prerrogativas:

- a) Se adscribirán a su servicio dos puestos de trabajo.
- b) Dispondrán de una dotación para gastos de oficina y, en su caso, para alquileres de inmuebles.
- c) Se pondrá a su disposición un automóvil de representación con conductores de la Administración del Estado.
- d) Gozarán de los servicios de seguridad necesarios.
- e) Disfrutarán de libre pase en las Compañías de transportes terrestres, marítimos y aéreos del Estado.

Sin embargo, en estos Reales Decretos no se les asigna ninguna función institucional que pudiese justificar esos gastos. En tal sentido, como dice Jorge de Esteban, habría sido más sensato modificar la Ley Orgánica reguladora del Consejo de Estado para establecer que los ex Presidentes del Gobierno pasasen a ser Consejeros permanentes de Estado, poniendo así su experiencia al servicio de este órgano consultivo del Gobierno y de la Administración. Tras la aprobación de la Ley del Gobierno sigue vigente este régimen jurídico, pues su Disposición adicional primera se limita a señalar que «quienes hubieran sido Presidentes del Gobierno tienen derecho a utilizar dicho título y gozarán de todos aquellos derechos, honores y precedencias que legal o reglamentariamente se determinen».

#### **1.4. Nombramiento**

Es necesario diferenciar el nombramiento del Presidente del Gobierno y el de los demás miembros.

### *1.4.1. Nombramiento del Presidente del Gobierno*

La Constitución distingue el nombramiento ordinario del Presidente del Gobierno a través de la votación de investidura (art. 99) y el nombramiento extraordinario mediante la moción de censura (arts. 113 y 114.2).

#### *1.4.1.1. Nombramiento ordinario*

El nombramiento ordinario del Presidente del Gobierno se realiza a través de la votación de investidura por el Congreso de los Diputados, regulada en los artículos 99 CE y 170 a 172 del Reglamento del Congreso.

Este procedimiento ordinario se aplica en los supuestos de renovación del Congreso de los Diputados como consecuencia de unas elecciones, de fallecimiento o dimisión del Presidente del Gobierno y de pérdida de la cuestión de confianza (arts. 99.1 y 101.1 CE).

En tal caso, el procedimiento a seguir consta de las fases siguientes:

- a) Consulta del Rey con los representantes designados por los Grupos políticos con representación parlamentaria (art. 99.1).

Esta fase de consultas planteó inicialmente algunas dudas interpretativas, en la actualidad resueltas correctamente por la doctrina y por la propia práctica política.

En primer lugar, se suscitó la cuestión de si la expresión constitucional «Grupos políticos con representación parlamentaria» equivalía a la de «Grupos parlamentarios» en sentido estricto. A pesar de la interpretación restrictiva defendida inicialmente, ha prosperado otra más acorde con el tenor literal del precepto, es decir, la de entender que se trata de cualquier Grupo político que disponga, al menos, de un parlamentario.

En segundo término, surge la pregunta de si el Rey ha de celebrar consultas con los representantes designados por los Grupos políticos con representación en las dos Cámaras, en el Congreso o en el Senado, pues literalmente en cualquiera de los tres casos existe «representación parlamentaria». La cuestión ha sido resuelta según una interpretación finalista de la Constitución. La finalidad de las consultas del Rey es conocer la posición de los grupos representados en el Congreso de los Diputados para poder proponer a esta Cámara un candidato a la Presidencia del Gobierno que pueda contar con el apoyo parlamentario suficiente. Dado que el Senado carece de cualquier competencia en esta materia, la opinión de los Grupos políticos representados en él no es relevante para el ejercicio de la facultad del Rey. Por ello se ha concluido en la conveniencia de hacer una interpretación



restrictiva del precepto constitucional, en el sentido de considerar que el Rey ha de celebrar consultas sólo con los representantes designados por los Grupos políticos con representación en el Congreso de los Diputados. En consecuencia, el Rey recibe en consulta a un representante de cada Grupo político que cuente al menos con un diputado en el Congreso.

En tercer lugar, los distintos Grupos políticos presentes en el Congreso comunican el nombre de su representante al Presidente de la Cámara que entrega al Rey la lista de todos los representantes que debe recibir para cumplir este trámite de las consultas. Tradicionalmente el Rey les recibe en orden inverso a la importancia de su representación parlamentaria.

- b) Propuesta del Rey al Congreso de los Diputados de un candidato a la Presidencia del Gobierno, a través del Presidente del Congreso y con su refrendo (arts. 99.1 y 64.1).

El margen de actuación del Rey en la formulación de la propuesta depende en buena medida de la composición del Congreso de los Diputados y de la posición de los distintos Grupos políticos que le integran, manifestada durante el trámite de consultas. Evidentemente, si un Grupo político dispone de una mayoría absoluta y cuenta con un líder indiscutible apoyado por ese Grupo, el Rey deberá en buena lógica proponerle como candidato. Lo mismo ocurrirá en el caso de que, careciendo de esa mayoría clara, los representantes de los Grupos consultados por el Rey le hayan transmitido su opinión favorable a la propuesta de una determinada persona, con independencia de su voto en la investidura, especialmente si es la que propone el Grupo ganador de las elecciones y existen posibilidades de pactar el apoyo de otros Grupos para obtener la mayoría necesaria en la investidura.

El único supuesto en el que el Rey dispondría de cierto margen de discrecionalidad para realizar la propuesta sería el de no existir en el Congreso de los Diputados ningún Grupo con mayoría suficiente o sin un líder claro, y que hubiera dificultades para contar con el apoyo de otros Grupos. En tal hipótesis, el Rey debería utilizar sus facultades de «moderación» y «arbitraje» en el trámite de consultas con el fin de intentar lograr un acuerdo entre los Grupos para proponer un candidato que contara con la mayoría exigida para poder ser investido Presidente del Gobierno, sin perjuicio naturalmente de que si tal tarea resultara imposible, en cualquier caso habría de proponer el candidato que estimara más oportuno, a los efectos de continuar la tramitación parlamentaria prevista en el art. 99 CE.

- c) El candidato propuesto expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara (art. 99.2).

La tramitación de esta fase se desarrolla del siguiente modo:

- Una vez recibida en el Congreso la propuesta de candidato a la Presidencia del Gobierno, convocatoria del Pleno por el Presidente de la Cámara (art. 170 del Reglamento del Congreso).
- Comienzo de la sesión con la lectura de la propuesta por uno de los Secretarios (art. 171.1 del Reglamento del Congreso).
- Exposición por el candidato, sin limitación de tiempo, del programa político del Gobierno que pretende formar y solicitud de la confianza de la Cámara (art. 171.2 del Reglamento del Congreso).
- Tras el tiempo de interrupción decretado por la Presidencia, intervención de un representante de cada Grupo parlamentario que lo solicite por treinta minutos (art. 171.3 del Reglamento del Congreso).
- El candidato propuesto podrá hacer uso de la palabra cuantas veces lo solicitare. Cuando contestare individualmente a uno de los intervinientes, éste tendrá derecho a réplica por diez minutos. Si el candidato contestare en forma global a los representantes de los Grupos parlamentarios, éstos tendrán derecho a una réplica de diez minutos (art. 171.4 del Reglamento del Congreso).

Como puede comprobarse, el Reglamento del Congreso de los Diputados prevé un debate, a cuya existencia no obliga, en sentido literal, la Constitución ni estaba previsto en el anterior Reglamento provisional del Congreso de 1977. A este respecto puede recordarse la polémica suscitada en la investidura de Adolfo Suárez en 1979 por la negativa del entonces Presidente del Congreso, Landelino Lavilla, a celebrar el debate solicitado por la oposición, en una interpretación literal y rigurosa de los preceptos constitucionales y reglamentarios.

El candidato a la Presidencia del Gobierno no tiene el deber de incluir en la exposición ante la Cámara la lista de su futuro Gobierno, como a veces se ha pedido, sobre la base de considerar que el conocimiento de los integrantes del ejecutivo es un requisito esencial para permitir la credibilidad en la aplicación del programa expuesto. Tal deber no está recogido ni en la Constitución ni

---

en el Reglamento del Congreso, es más, pensamos que la lectura de los integrantes del Gobierno que pretenda formar el candidato sería inconstitucional puesto que los miembros del Gobierno son nombrados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno ya nombrado (art. 100 CE).

- d) Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza al candidato, el Rey le nombrará Presidente del Gobierno [arts. 62.d) y 99.3 CE], con el refrendo del Presidente del Congreso (art. 64.1 CE).
- e) Si no se alcanza dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple (art. 99.3 CE). Antes de proceder a esta votación, el candidato podrá intervenir por tiempo máximo de diez minutos y los Grupos parlamentarios por cinco minutos cada uno para fijar su posición (art. 171.5 del Reglamento del Congreso). Obtenida esta mayoría, el Rey nombrará al candidato Presidente del Gobierno con el refrendo del Presidente del Congreso.
- f) Si efectuadas las primeras votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores (art. 99.4 CE).

Uno de los problemas que suscita el texto constitucional es el de si el Rey, tras las nuevas consultas, puede proponer al mismo candidato que no obtuvo la confianza en las dos primeras votaciones, o ha de hacer la propuesta de un nuevo candidato. Aunque lógicamente esta segunda opción es siempre posible, parece que nada impide la propuesta del mismo candidato, puesto que la Constitución habla de «sucesivas propuestas», no de propuestas de «sucesivos candidatos». Pudiera ocurrir que con posterioridad a la primera investidura, el candidato rechazado haya obtenido los apoyos necesarios para obtenerla en esta nueva fase por lo que el Rey podría proponerle de nuevo como candidato, lo mismo que podría, en caso contrario, proponer candidatos diferentes.

- g) Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiera obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso (arts. 99.5 y 64.1 CE).

La Constitución fija, pues, el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura como el tiempo máximo para obtener la confianza del Congreso, de modo que en caso contrario «sanciona» a las Cámaras

con su disolución automática y la convocatoria de nuevas elecciones. Por cierto que merece una valoración crítica la previsión de disolución del Senado, puesto que éste no tiene ninguna intervención en la investidura del Presidente del Gobierno. El Congreso de los Diputados ha sido la única Cámara que ha manifestado su incapacidad para votar la investidura de un candidato y por tanto puede ser lógica su disolución y subsiguiente apelación al electorado para pronunciarse en las correspondientes elecciones. Sin embargo debería modificarse el artículo 99.5 CE en el sentido de no establecerse la disolución del Senado en el supuesto que estamos contemplando.

#### *1.4.1.2. Nombramiento extraordinario*

El nombramiento extraordinario del Presidente del Gobierno se efectúa mediante la aprobación de la moción de censura, regulada en los artículos 113 y 114.2 CE y 175 a 179 del Reglamento del Congreso.

El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

Si el Congreso adopta la moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99 CE. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno, con el refrendo del Presidente del Congreso [arts. 114.2 y 62.d) y 64.1 CE].

#### *1.4.2. Nombramiento de los demás miembros del Gobierno*

Los demás miembros del Gobierno son nombrados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno y con su refrendo [arts. 62.e) y 100 CE]. La facultad del Rey de aceptar o no la propuesta del Presidente del Gobierno tiene los límites objetivos que se derivan del juego político propio de un sistema parlamentario y a los que se hizo referencia en la lección anterior.

### **1.5. Funcionamiento**

El Título Tercero de la Ley del Gobierno alude a las normas de funcionamiento del Gobierno y a la delegación de competencias, que como ya anunciamos anteriormente no le será de aplicación en cuanto a su régimen de funcionamiento las determinaciones que al respecto vienen contempladas en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, rigiéndose,

---

como observamos anteriormente, por lo que se dicte en los Decretos del Presidente y en sus propias normas internas.

El Presidente, que fijará el orden del día, convocará y presidirá sus sesiones, actuando como Secretario el Ministro de la Presidencia, debiendo levantarse acta en la que figurará exclusivamente las circunstancias relativas al tiempo y lugar de su celebración, relación de asistentes, acuerdos adoptados e informes presentados. Las reuniones del Consejo de Ministros podrán tener carácter decisorio o deliberante.

En cuanto a la delegación de competencias indicar que el Presidente podrá delegar competencias en el Vicepresidente/s o los Ministros; y los Ministros en favor de los Secretarios de Estado, de los Delegados del Gobierno o de los órganos directivos de su Departamento. Asimismo son delegables las funciones administrativas del Consejo de Ministros en las Comisiones Delegadas del Gobierno. Sin embargo, no serán delegables, en ningún caso, las competencias atribuidas directamente por la Constitución, las relativas al nombramiento y separación de los altos cargos atribuidas al Consejo de Ministros, las del Consejo de Ministros salvo las que sean delegables en las Comisiones Delegadas del Gobierno, y las que lo sean por Ley.

## 1.6. Cese

En relación con el cese del Gobierno debemos distinguir el supuesto de cese del Presidente y de la totalidad del Gobierno como órgano colegiado, y el cese de los miembros del Gobierno en particular.

### 1.6.1. Cese del Presidente y del Gobierno como órgano colegiado

De conformidad con el artículo 101.1 CE, el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución (rechazo de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Gobierno al Congreso de los Diputados y adopción por el Congreso de los Diputados de una moción de censura), o por dimisión o fallecimiento de su Presidente.

El cese sería decretado por el Rey, con el refrendo del Presidente del Gobierno, o en el caso de fallecimiento de éste, por el Vicepresidente o Ministro que asuma la Presidencia en funciones [arts. 62.d), 64.1, 100, 101.1 CE]. En este sentido hay que recordar que en el caso de la dimisión del Presidente Suárez, el cese fue refrendado incorrectamente por el Ministro de Justicia (RD 249/1981, de 25 de febrero), incorrección que se repitió con el cese del Presidente Calvo Sotelo tras las elecciones de 28 de octubre de 1982, refrendado por el Presidente del Congreso de los Diputados (RD 3286/1982, de 1 de diciembre). Con posterioridad, acer-

tadamente, el Presidente del Gobierno ha refrendado su propio cese. En este supuesto de cese total del Gobierno, el Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno (art. 101.2 CE).

Es una opinión generalmente admitida que el Gobierno cesante o en funciones no puede ejercer con plenitud las funciones que la Constitución y las leyes atribuyen al Gobierno, pues desde un punto de vista tanto jurídico como político está caracterizado por la interinidad aunque en caso de dificultades para la formación del nuevo Gobierno esa interinidad puede ser prolongada, incluso durante varios meses. Entendemos pues que esa interinidad o provisionalidad condiciona en muy alto grado la actuación del Gobierno, que ha de limitarse a una tarea de gestión o de administración ordinaria. Evidentemente el Gobierno «en funciones» ha de seguir siendo el órgano que dirige la política nacional pero su labor dependerá también de la causa del cese y de la situación de las fuerzas políticas en las Cortes, especialmente en el Congreso de los Diputados. Es decir, no se puede identificar el supuesto del cese, por ejemplo, por dimisión del Presidente del Gobierno o por la celebración de elecciones, pérdida de la cuestión de confianza o por haber prosperado una moción de censura.

Parece claro que en el caso de las elecciones generales también hay que diferenciar la situación según los resultados, pues es muy distinto que el partido que sustenta parlamentariamente al Gobierno conserve la mayoría o la pierda. En el primer caso es previsible la continuidad del Gobierno (si sigue siendo, al menos, candidato a la Presidencia quien la desempeñaba anteriormente), por lo que el Gobierno «en funciones» podría tener un mayor margen de acción. No sucedería lo mismo si los resultados electorales suponen un cambio de mayoría y, por tanto, es lógico pensar que habrá un Gobierno de otro signo. En este último supuesto, y aunque la norma pueda tener alcance general, el Gobierno «en funciones» debe tener una actitud especialmente cuidadosa, evitando llevar a cabo actos o tomar decisiones que por su trascendencia política, económica, etc. puedan condicionar la actuación del nuevo Gobierno.

Aunque no hay en la Constitución un catálogo expreso de actos que no debiera realizar el Gobierno «en funciones», parece claro que, en todo caso, no podría realizar funciones como: tomar decisiones políticas de contenido reformador, aplicar medidas incluidas en el programa político del partido (que puede haber sido rechazado expresamente por el electorado), plantear el Presidente del Gobierno una cuestión de confianza ni proponer la disolución de las Cámaras, presentar un proyecto de Presupuestos Generales del Estado, proponer la celebración de un referéndum consultivo, nombrar altos cargos políticos o administrativos, autorizar la celebración de referéndums o presentar un programa legislativo que no estará luego en condiciones de desarrollar y aplicar, comprometer gasto

público fuera del estrictamente necesario para el funcionamiento de las Administraciones Públicas, ni adquirir compromisos internacionales nuevos.

En caso de urgencia el Gobierno «en funciones» podría dictar decretos-leyes y, lógicamente, llevar a cabo, aunque con la mayor cautela, la potestad reglamentaria siempre que no sea innovadora significativamente.

Se trata, en suma, de no condicionar o comprometer la gestión política del Gobierno entrante sobre todo por un Gobierno que ha perdido la confianza del Congreso de los Diputados resultante de las elecciones, confianza que es necesaria en un régimen parlamentario condicionado como el establecido en la Constitución.

Este planteamiento parece haberse tenido muy en cuenta por los redactores de la LGO, que le han incluido en buena medida en su articulado. Ahora bien, si hemos de estar de acuerdo con las ideas de fondo del legislador, puede ser más discutible constitucionalmente el que esas limitaciones a las funciones del Gobierno, que aconseja la lógica constitucional y la prudencia política, se incorporen a un texto legal con las consecuencias jurídicas que de ello se derivan.

En todo caso, de acuerdo con la Ley del Gobierno, el Gobierno en funciones «facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas» (art. 21.3 LGO). Más concretamente, el Gobierno en funciones no podrá aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado ni presentar proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o en su caso al Senado (art. 21.5 LGO). En particular el Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer las siguientes facultades (art. 21.4 de la Ley del Gobierno).

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

Finalmente, se determina que las delegaciones legislativas otorgadas por las Cortes Generales quedarán en suspenso durante todo el tiempo que el Gobierno esté en funciones como consecuencia de la celebración de elecciones generales (art. 21.6 de la Ley del Gobierno).

#### 4.6.2. *Cese de los miembros del Gobierno en particular*

En el supuesto de continuidad del Presidente del Gobierno y de éste como órgano colegiado, los miembros del Gobierno son cesados por el Rey a propuesta de su Presidente y con su refrendo [arts. 62.e) que habla eufemísticamente de «separar», 64.1 y 100, que asimismo utiliza el término «separados»].

Como en el caso del nombramiento, también aquí la facultad regia está sujeta a los mismos límites objetivos derivados de la vida política en cuanto a la aceptación de la propuesta del Presidente del Gobierno.

El cese de los Vicepresidentes del Gobierno y de los Ministros sin cartera llevará aparejada la extinción de dichos órganos (art. 12.3 de la Ley del Gobierno).

### 1.7. Funciones

#### 1.7.1. *Introducción*

El artículo 97 de la Constitución delimita las funciones del Gobierno en dos grandes órdenes: político y administrativo. El primero consiste en la dirección de la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. El segundo integra la función ejecutiva y la potestad reglamentaria. Jorge de Esteban añade, a estas funciones fundamentales, la participación del Gobierno en la función legislativa, a través de los proyectos de ley, decretos leyes y los decretos legislativos, las funciones en materia presupuestaria y las facultades de disolución de las Cámaras. Tratemos de cada una de las funciones a las que hemos hecho referencia.

#### 1.7.2. *Funciones políticas*

En primer lugar, el Gobierno es el órgano de dirección política del Estado. Como señala el artículo 97 CE, «el Gobierno dirige la política interior y exterior... y la defensa del Estado». Como tal órgano político, el Gobierno dispone de las siguientes facultades:

- a) *Relaciones internacionales*: Corresponde al Gobierno la dirección de la política exterior (art. 97 CE), en algunos casos refrendando los actos del Rey como más alto representante del Estado español en las relaciones internacionales (art. 56.1 CE). Esa facultad incluye competencias concretas como la negociación de los tratados e incluso su conclusión en los casos que no precisen autorización de las Cortes Generales (art. 94.2 CE), la garantía del cumplimiento de los tratados por los que se atribuya a una



organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión (art. 93 CE) y la facultad de requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no contradicción con la Constitución de un tratado que se vaya a celebrar (art. 95.2 CE). Le corresponde asimismo remitir los tratados internacionales a las Cortes Generales [art. 5.1.e) LGO].

- b) *Iniciativa, como función de impulso y orientación política*: En este apartado cabe señalar las siguientes funciones:
- Sometimiento del programa político ante el Congreso de los Diputados para la investidura parlamentaria del candidato a Presidente (art. 99 CE) o para solicitar la confianza de la Cámara (art. 112 CE).
  - Iniciativa legislativa, mediante la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de los Diputados o ante el Senado. Los proyectos de ley son aprobados en Consejo de Ministros y han de presentarse acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (arts. 87.1 y 88 CE y 22 LGO), gozando de prioridad en la tramitación parlamentaria (art. 89.1 CE).
  - Iniciativa de la reforma constitucional (arts. 166/87.1 CE).
  - Elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, para su examen, enmienda y aprobación por las Cortes Generales (art. 134.1 CE).
  - Elaboración de los proyectos de planificación económica para su aprobación mediante ley (art. 131.2 CE).
- c) *Arbitraje*: Se trata, en general, de una labor de arbitraje entre los órganos constitucionales del Estado que formalmente se manifiesta como refrendo de los actos del Rey:
- Propuesta de referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia. La propuesta corresponde al Presidente del Gobierno, previamente autorizado por el Congreso de los Diputados [arts. 62.c) y 92.2 CE].
  - Propuesta de convocatoria de elecciones en los términos previstos en la Constitución [art. 62.b) CE].
  - Propuesta de disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales [arts. 62.b) y 115.1 CE]. La propuesta corresponde al Presidente del Gobierno, previa deliberación del

Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad.

En ocasiones, las facultades de arbitraje se ejercen con relativa independencia y no se manifiestan como refrendo de los actos regios:

- Deber de informar al Rey de los asuntos de Estado, para lo cual el Presidente del Gobierno puede solicitarle que presida las sesiones del Consejo de Ministros [art. 62.g) CE].
- Facultad de interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes o disposiciones con fuerza de ley, que se atribuye concretamente al Presidente del Gobierno [arts. 161.1.a) y 162.1.a) CE].
- Planteamiento de conflictos constitucionales con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial (arts. 73 ss. LOTC).
- Funciones de arbitraje en relación con las Comunidades Autónomas:
  - 1) Nombramiento de un Delegado para dirigir la Administración del Estado en el territorio de una Comunidad Autónoma y para coordinarla cuando proceda con la Administración propia de la Comunidad (art. 154 CE).
  - 2) Convocatoria de los Diputados y Senadores elegidos en las circunscripciones del ámbito territorial en que pretende acceder al autogobierno como Comunidad Autónoma para que se constituyan en Asamblea al solo efecto de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía (art. 151.2.1 CE).
  - 3) Control del ejercicio de las funciones delegadas en virtud del artículo 150.2 CE, previo dictamen del Consejo de Estado [art. 153.b) CE].
  - 4) Impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, determinando la suspensión de la disposición o resolución recurrida (art. 161.2 CE).
  - 5) Planteamiento de conflictos de competencia frente a disposiciones, resoluciones y actos, o su omisión, de las Comunidades Autónomas [arts. 161.1.c) CE y 60 ss. LOTC].
  - 6) Adopción, con la previa aprobación por mayoría absoluta del Senado, de las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de sus obligaciones constitucionales o legales, o para la protección

del interés general, cuando esa Comunidad Autónoma incumpliera sus obligaciones o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España (art. 155 CE).

- d) *Funciones en las situaciones excepcionales*: Corresponde a este apartado las siguientes competencias:
- Declaración del estado de alarma y del estado de excepción, en este último caso previamente autorizado por el Congreso de los Diputados, y propuesta al Congreso de la declaración del estado de sitio (art. 116.2, 3 y 4 CE).
  - Facultad de dictar decretos-leyes como disposiciones legislativas provisionales en caso de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86.1 CE).

En este ámbito pueden incluirse también las medidas excepcionales en relación con las Comunidades Autónomas previstas en el artículo 155 CE, y algunas competencias en relación a la defensa del Estado.

- e) *Función de defensa*: Corresponde al Gobierno la dirección de la defensa del Estado (art. 97 CE), facultad que ha de relacionarse con el mando supremo de las Fuerzas Armadas que se atribuye al Rey [art. 62.h) CE], y con la declaración de guerra y acuerdo de paz, que también corresponde al Rey previa autorización de las Cortes Generales (art. 63.3 CE), así como con la dirección de la Administración militar, atribuida asimismo al Gobierno (art. 97 CE).

### 1.7.3. *Funciones ejecutivas o administrativas*

El Gobierno es también el órgano de dirección de la Administración Pública y de la actividad administrativa del Estado. En este sentido, el artículo 97 CE establece que «el Gobierno dirige... la Administración civil y militar... Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes». Esta función aparece vinculada con la función política, en cuanto ejecución de su contenido.

- a) Potestad reglamentaria, de acuerdo con la Constitución y las leyes (arts. 97 CE y 23 y 24 LGO), y controlada por los Tribunales (art. 106.1 CE). Mediante esa facultad el Gobierno aprueba disposiciones normativas generales de rango inferior a las leyes.
- b) Aprobación de decretos legislativos que contienen legislación delegada, bien con el objeto de refundir varios textos legales en uno solo o con el de establecer textos articulados (arts. 82 a 85 CE).

- c) Aprobación de decretos, que deben ser acordados en Consejo de Ministros para su expedición por el Rey [art. 62.f) CE]. En la actualidad la LGO contempla la existencia de Reales Decretos del Presidente del Gobierno, no aprobados en Consejo de Ministros [art. 25.b) LGO].
- d) Propuesta de nombramiento de empleos civiles y militares, que han de ser conferidos por el Rey [art. 62.f) CE]. Esos empleos pueden corresponder a órganos administrativos o a otros órganos constitucionales, como el Fiscal General del Estado (art. 124.4 CE) o dos de los Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159.1 CE).
- e) Propuesta del ejercicio del derecho de gracia, atribuido al Rey [art. 62.i) CE].
- f) Protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dependientes de su autoridad (art. 104 CE).
- g) Gestión de los servicios públicos, como competencia propia de cada uno de los miembros del Gobierno, que responde directamente de esta gestión (arts. 98.2 y 111 CE).

#### *1.7.4. Participación en la función legislativa*

El Gobierno participa en la función legislativa a través de tres figuras habilitantes: los proyectos de ley, los decretos leyes y los decretos legislativos.

Los proyectos de ley que serán aprobados por el Consejo de Ministros, son una de las formas de colaboración del Gobierno en las tareas legislativas. La Constitución destaca esta clase de iniciativa a fin de que a partir de ellos se elaboren las correspondientes leyes, siendo esta iniciativa gubernamental prioritaria sobre las otras tres iniciativas legislativas.

Los Decretos leyes, que se fundamentan en circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, son disposiciones legislativas provisionales con rango de ley que no podrán afectar a aquellas materias reservadas a leyes orgánicas, y que precisarán de su convalidación inmediata por parte del Congreso de los Diputados.

Los Decretos legislativos, obedecen a razones de carácter técnico, su fundamento procede de la necesidad de articular las bases de una ley o de refundir una serie de disposiciones normativas dispersas y que se hace preciso aunar en un sólo texto positivo. La autorización por parte de las Cortes es «a priori», bien en forma de ley de bases cuando se trate de articular tales bases o en forma de ley ordinaria para el caso de refundir

textos normativos. Hay que precisar que la autorización o delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa, para materias concretas y con fijación del plazo para su ejercicio.

#### *1.7.5. Facultades presupuestarias*

Los Presupuestos Generales del Estado, por ser la expresión cifrada de las obligaciones que se puedan reconocer y de los ingresos que se prevean a lo largo del ejercicio económico, constituyen el instrumento esencial a través del cual se manifiesta la política económica del Gobierno; por esta razón, la iniciativa de la ley presupuestaria sólo y exclusivamente podrá partir del Gobierno, precisándose para su aprobación que se reúna el Pleno del Congreso, a pesar de que el quórum de votación exigido no es cualificado, bastando la mayoría simple. Como consecuencia de su exclusiva iniciativa, toda proposición o enmienda que implique aumento de los gastos o disminución de los ingresos previstos precisará el requisito de la conformidad del Gobierno para ser tramitada.

#### *1.7.6. Facultad de disolución de las Cámaras*

El Presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución de de las Cámaras, que será decretada por el Rey, debiendo fijarse, al mismo tiempo, la fecha de las elecciones.

Esta facultad que concierne al Presidente del Gobierno, como hemos dicho, no podrá ejercerla de nuevo hasta tanto haya transcurrido un año desde la anterior, de esta forma se le da una consistencia y permanencia mínima al mandato de las Cámaras, evitándose la hipótesis de que se pudiera proceder a su disolución en cortos espacios de tiempo.

Como nos dice Jorge de Esteban esta facultad es la contrapartida del control que ejerce el Congreso sobre la actuación política del Gobierno, que como hemos visto se ejerce fundamentalmente a través de la moción de censura y la cuestión de confianza. Ahora bien, en tanto se esté tramitando la moción de censura no podrá proponer el Presidente del Gobierno la disolución del Congreso, ya que haría completamente estéril esta facultad de la Cámara Baja.

Tampoco podrá disolverse el Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de Junio, es decir, los estados de alarma, excepción y sitio.

## 1.8. Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales

### 1.8.1. Introducción

La forma política del Estado español al tratarse de una Monarquía parlamentaria, lleva aparejada una serie de consecuencias, entre ellas, la interrelación de los diferentes poderes del Estado, que ofrecen unos resultados diferentes si lo comparamos con la correlación de los mismos en un Estado, en el cual se aplicase asépticamente el dogma de la división de poderes. En este, la independencia entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial es algo connatural a los principios informadores del dogma de la división de poderes. Sin embargo, en nuestra forma política, el equilibrio del sistema se basa en la interconexión armónica de los citados poderes, existiendo, por tanto, una auténtica correlación de fuerzas entre el Poder legislativo, que tendrá por función, además de elaborar las leyes, controlar la actividad política del gobierno, y por otra parte, el Poder ejecutivo, que asume la función de gobernar.

Siguiendo nuestro texto constitucional, en especial, su Título V, que está consagrado a regular las relaciones entre el Gobierno y las Cámaras, destaquemos cuales son los instrumentos que para el ejercicio de dicha correlación de fuerzas enuncia nuestra Constitución.

### 1.8.2. Medios de control que ejercitan las Cortes para fiscalizar la actividad política del Gobierno

Como hemos visto en apartados anteriores, el Poder legislativo, tiene por finalidad, además de la elaboración de las leyes, llevar a cabo el control de la actividad política del Gobierno. Es indudable que el instrumento, por excelencia, para ejercitar tal control, lo constituye el instituto de la denominada moción de censura. Sin embargo, haciendo un recorrido por nuestro texto constitucional, podemos encontrar una serie de medios institucionales a través de los cuales las Cortes llevan a cabo la fiscalización de tal Poder ejecutivo. Veamos a continuación, cuáles son esos ejemplos, en los cuales se observa la posición fiscalizadora de las Cortes con relación al citado Poder, o lo que es lo mismo, respecto del Gobierno.

- a) La elección de Presidente del Gobierno es una manifestación que define la preponderancia, que a priori, debe existir del Poder legislativo respecto del ejecutivo; no debemos olvidar, al efecto, que nuestro sistema político es el de una monarquía parlamentaria, y por ello, la confianza que le fue concedida al Presidente del Gobierno por parte del Congreso a la hora de ser elegido es un signo que deberá mantenerse a lo largo de su mandato, ya que de no ser así tendría que presentar su dimisión al Rey.

- 
- b) La responsabilidad solidaria del Gobierno de su gestión política frente al Congreso de los Diputados es, en esencia, el más claro ejemplo del control que ejerce la citada Cámara; esta responsabilidad que se personifica en la figura de su Presidente, se instrumenta a través de las instituciones de la cuestión de confianza y de la moción de censura, supuestos a los que hemos aludido ampliamente en otra pregunta del programa.
  - c) Los actos por medio de los cuales se relacionan ambos poderes ponen de manifiesto el alcance del control que ejercitan, en este caso, ambas Cámaras. Así, por ejemplo, la posibilidad de que tanto el Congreso, como el Senado recaben la información y ayuda que precisen, tanto del Gobierno, como de otros órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas; o, los casos, en que se dirigen al Gobierno y a cada uno de sus miembros, mediante las preguntas e interpelaciones, que consideren necesarias para desarrollar su función de control, pudiendo dar lugar, estas últimas, a una moción (no confundir con la moción de censura) por la cual la Cámara manifieste su posición al respecto.
  - d) La intervención del Congreso en la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio, aunque de menos a más, en función de las circunstancias (en el estado de alarma, el Gobierno sólo tiene que darle cuenta al Congreso; en el estado de excepción, sin embargo, precisará, para que sea declarado, la previa autorización del Congreso; y, en el estado de sitio, será la propia Cámara quién lo asuma por mayoría absoluta), pone de manifiesto su preponderancia respecto del Gobierno, con el fin de que sean preservados en cualquier caso los derechos y libertades públicas.
  - e) La participación de las Cortes en la celebración de los tratados internacionales determina igualmente su papel preponderante, requiriéndose en aquellos asuntos que sean de reconocida importancia, como los de carácter político, militar, o, que afecten a la integridad del territorio, la autorización previa de las mismas. En cualquier caso deberán ser informadas de la conclusión de los restantes tratados o convenios que sean suscritos por el Gobierno.

### *1.8.3. Facultades del Gobierno respecto a las Cortes Generales*

Como contrapartida a los instrumentos de control a los que hemos hecho referencia, la Constitución atribuye al Gobierno una serie de facultades que contrarrestan, a modo de contrapeso, la indudable preponderancia del Poder legislativo, veamos cuáles son esas facultades:

- a) La posibilidad de que el Presidente del Gobierno pueda disolver las Cámaras es el primer contrapeso establecido en la Constitución para que el Gobierno pueda compensar, por medio de la figura de su Presidente, la posición predominante que, en una forma política como la nuestra de monarquía parlamentaria, representan las Cámaras legislativas, si bien esta facultad le estará vedada en tanto en cuanto se encuentren declarados los estados de alarma, excepción y sitio, o en aquellos supuestos en que no haya transcurrido más de un año desde la anterior disolución. También, resulta obvio indicar que, cuando se hubiese planteado una moción de censura contra el Presidente, tampoco resultaría procedente tal disolución, puesto que, de ser así, la moción de censura no podría producir efecto.
- b) La iniciativa legislativa, a partir de los denominados proyectos de ley, es una fórmula a través de la cual el Gobierno traslada a las Cámaras las propuestas originadas a partir de su propio programa político con la finalidad de que el legislativo las transforme en las correspondientes leyes. Igualmente, la posibilidad de que el Gobierno dicte normas con rango de ley, bien a través de los medios de legislación delegada, como son los decretos legislativos, que servirán para articular las bases de una ley (textos articulados), o, para refundir en un sólo texto el contenido de otras leyes (textos refundidos), o bien, a través de los decretos-leyes, constituyen otros medios por los cuales el Gobierno participa en la función legislativa, contrapesando la indudable preponderancia que en esta materia tiene reservada las Cortes Generales.
- c) La iniciativa exclusiva por parte del Gobierno en la materia presupuestaria evidencia igualmente los poderes efectivos que la Constitución atribuye al Ejecutivo, y tanto es así, que cualquier cambio que introduzcan las Cámaras sobre el proyecto de ley de presupuestos, que implique aumento de gastos o disminución de los ingresos previstos, necesitará autorización del Gobierno para ser tramitada. De igual forma, tal proyecto deberá ser aprobado por la mayoría simple del Pleno del Congreso para que prospere, ya que en caso contrario se entenderá rechazado y devuelto al Gobierno.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN

El Título IV de la Constitución no sólo define el Gobierno con sustantividad propia dentro de la ordenación de órganos constitucionales, sino que, como su mismo enunciado indica, comprende también la Administración. Esta definición constitucional de la Administración es una relativa



novedad del texto constitucional. La Constitución de 1978 ha recogido y completado esta presencia constitucional de la Administración Pública agrupando en este Título IV varios de esos preceptos y otros que definen su perfil, e incluso le concede el honor de compartir con el Gobierno la enunciación del título.

Como hemos observado en la pregunta anterior, la distinción entre el Gobierno y la Administración aparece implícita en el artículo 97 de la Constitución. Según la redacción de dicho precepto, el Gobierno dirige la Administración civil y militar, lo que implica que la Administración es algo constitucionalmente diferente de aquél y que se haya subordinado al mismo, pero al mismo tiempo el Gobierno es también Administración, y es precisamente el ejercicio de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, el que caracteriza el citado desdoblamiento del Gobierno, en este caso, como Administración.

No obstante lo anteriormente expuesto, cuando se habla de Administración debe ser utilizado un concepto plural ya que dentro de la Administración del Estado se encuentra una pluralidad de administraciones, tanto territoriales (estatal, autonómicas, provinciales y municipales), como institucionales (organismos públicos). Así pues, junto a los órganos que integran la Administración General del Estado, se encuentran los relativos a los de las administraciones autonómicas y locales y todos ellos, sujetos al control de los tribunales de justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la Constitución, al expresar que «los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican».

Desde una perspectiva territorial las Administraciones Públicas se estructuran en:

- a) Administración del Estado: civil y militar.
- b) Administración de las Comunidades Autónomas.
- c) Administración local: provincias y municipios.

Junto a estas Administraciones Territoriales, debemos referirnos a aquellas que no tienen base territorial y que forman la Administración Institucional (Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales) e incluso la Administración Consultiva, cuyo órgano supremo es el Consejo de Estado.

Por Administración del Estado debemos entender, al conjunto de órganos que ejercen su competencia en todo el territorio nacional. Según la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Ley 6/1997, de 14 de abril), desde ahora LOFAGE, serán órganos superiores de la Administración del Estado los Ministros y los

Secretarios de Estado, siendo órganos directivos los Subsecretarios, los Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos, los Directores Generales y los Subdirectores Generales.

A nivel periférico serán órganos directivos los Delegados del Gobierno en las respectivas Comunidades Autónomas, que tendrán el rango de Subsecretario, y los Subdelegados del Gobierno en las provincias, que tendrán nivel de Subdirector General.

A nivel exterior serán órganos directivos de la Administración General del Estado los embajadores y representantes permanentes ante organizaciones internacionales.

Tanto los órganos superiores como los órganos directivos (excepto los Subdirectores Generales o asimilados) tendrán además la condición de alto cargo.

### **3. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO**

#### **3.1. Introducción**

La organización territorial del Estado, constituyó uno de los principales problemas con los que se enfrentó el constituyente de 1978. La ordenación del territorio realizada por la Constitución, fue la consecuencia del proyecto de crear un Estado democrático, que recogiera la realidad plural, no solo ideológica, sino también territorial, en la que se asienta. El reconocimiento del hecho nacional, y de las peculiaridades que le dan forma, supuso la quiebra de una de las ideas defendidas con más ahínco por el régimen totalitario anterior. Este reconocimiento no podía ser únicamente formal sino que debía materializarse, mediante una fórmula que, suficientemente consensuada, diera satisfacción a los distintos intereses en juego. Rechazado el modelo federal, por las connotaciones disgregadoras que traía en aquel momento, y el modelo regional, por insuficiente, se optó por un modelo autonómico, en la actualidad vigente.

La Constitución recoge los principios informadores del modelo autonómico. El punto de partida es «la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles», junto con el reconocimiento y garantía del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas» (art. 2 CE). Este reconocimiento se reitera en el precepto que encabeza el Título VIII («De la organización territorial del Estado»). Establece el artículo 137 que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Esto es, se definen las Comunidades Autónomas como entes

territoriales: el territorio constituye un elemento esencial, que opera como límite de las competencias y facultades asumidas a través de los Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, como estableció STC de 29 de julio de 1981, no son equiparables los tres órdenes de organización territorial del Estado, en palabras de dicho Tribunal «la Constitución prefigura una división territorial del poder público en entidades de distinto nivel, que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por la autonomía política, y las provincias y municipios dotados de autonomía administrativa». Esta autonomía política, significa, en palabras del mismo Tribunal (STC de 2 de febrero de 1981), que «las Comunidades Autónomas gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como una autonomía de naturaleza política».

El Estado español se caracteriza, por tanto, por ser un Estado unitario y descentralizado. Ambas calificaciones se encuentran perfectamente distinguidas en el artículo 2 de la Constitución.. Ahora bien, ese Estado descentralizado, o más comúnmente, ese Estado de autonomías, se institucionaliza a lo largo del articulado del Título VIII de la Constitución, que bajo el epígrafe «De la Organización territorial del Estado» dedica veintidós artículos (del 137 al 158) al análisis de la división territorial del Estado. Dicho Título aparece dividido en tres capítulos, a saber: Capítulo I «De los principios generales», Capítulo II «De la Administración Local» y Capítulo III «De las Comunidades Autónomas».

### 3.2. Principios generales

El artículo 137 del texto constitucional establece que: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Por lo tanto, este precepto nos da a entender que de la misma forma como los entes locales están constituidos (cincuenta provincias y más de ocho mil municipios), las Comunidades Autónomas tendrán que constituirse, es decir, que deberán ser objeto de un proceso abierto para su formación.

Un primer grupo de Comunidades Autónomas lo constituyen las denominadas históricas, es decir, aquellas que, como dice la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, tuvieron en el pasado un Estatuto de Autonomía que fuese plebiscitado afirmativamente por la población de la respectiva comunidad autónoma.

Un segundo grupo lo constituirán aquellas comunidades que sin

tales antecedentes, mediante el proceso a que nos referiremos en otra pregunta del tema, han manifestado su voluntad de formar una comunidad autónoma.

Por tanto, en este proceso abierto de creación de Comunidades Autónomas, debemos distinguir los regímenes preautonómicos: vasco, catalán y gallego y los regímenes postconstitucionales. Los primeros accedieron a la autonomía a través del sistema abreviado recogido en la Disposición Transitoria Segunda a la que hemos hecho referencia y los segundos, por medio de dos procedimientos, que denominamos *vía común* y *vía especial*, que serán objeto de comentario en otra parte de nuestro tema.

Junto a las Comunidades Autónomas el Estado se compone de otros entes territoriales necesarios: municipios, provincias e islas que gozarán, también, de autonomía para el cumplimiento de sus respectivos intereses. La autonomía les viene atribuida y garantizada por la Constitución, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y se traduce en el ejercicio de las potestades previstas la Ley Básica de Régimen Local; es una autonomía de carácter administrativo que le faculta para cumplir los intereses propios que le vienen atribuidos por las leyes. En el caso de los municipios, en su condición de entidades locales básicas, sus intereses no serán otros que aquellos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. En el caso de las provincias, al estar determinada por una pluralidad de municipios que la constituyen, sus intereses se orientan a asegurar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y a participar en la coordinación de las diferentes Administraciones Públicas.

Como ha señalado la sentencia del Tribunal Constitucional, de 28 de julio de 1981, nuestro texto constitucional persigue una distribución vertical del poder entre entidades de distinto nivel, que son: el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas caracterizadas por una autonomía política y los entes locales dotados de una autonomía administrativa.

Teniendo en cuenta que el Estado se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, provincias y municipios, nuestra Constitución sienta una serie de principios que caracterizan esa división territorial, entre los cuales podemos destacar:

### *3.2.1. Principio de autonomía*

De acuerdo con el citado artículo 137 deberá admitirse diferentes niveles de autonomía en relación a cuales sean «sus respectivos intereses». El Estado será, dentro de la diversidad territorial, la única entidad soberana, las Comunidades Autónomas, al tener capacidad para producir normas jurídicas con rango de ley, se les atribuirán una autonomía de

carácter político y, por último, a las Corporaciones Locales (provincias, municipios e islas) se les dotarán de facultades suficientes para que puedan hacer frente a la gestión de sus respectivos intereses, caracterizándose la autonomía de los entes locales, como una autonomía administrativa, por carecer de la facultad de dictar normas con rango de ley, aunque sí podrán aprobar Ordenanzas y Reglamentos, con valor subordinado a la ley.

### *3.2.2. Principio de participación democrática*

La participación democrática se podrá ejercer de forma directa, (como podemos encontrar en los regímenes especiales del Concejo Abierto), como de forma representativa (eligiendo los concejales), a través del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, según el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Régimen Electoral, de 19 de Junio de 1985, si bien en el caso de los diputados provinciales la elección se efectuará de manera indirecta, es decir, entre los propios Concejales electos.

### *3.2.3. Principio de autosuficiencia financiera*

El principio de autonomía estaría vacío de contenido si los entes territoriales no dispusieran de suficientes recursos para hacer frente a sus múltiples necesidades. Con relación a las Comunidades Autónomas, el artículo 156 del Texto constitucional, les atribuye autonomía financiera para el cumplimiento de sus respectivas competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles, instaurándose un sistema mixto de financiación integrado por sus propios tributos y por su participación en los del Estado. Con respecto a los entes locales, el artículo 142 resalta, por un lado, el principio de suficiencia financiera, con lo cual se denota la importancia que tiene para las Corporaciones locales el que cuenten con ingresos suficientes, tanto provenientes de sus propios recursos financieros como del Estado y de las Comunidades Autónomas, y por otro lado el de autonomía financiera, con el cual se posibilita a los entes locales la aprobación de sus propios presupuestos y la determinación de la carga financiera que va a imponer a sus propios vecinos, dentro de los términos que permita la Ley.

### *3.2.4. Principio de solidaridad*

Este principio se destaca en el artículo 138 de la Constitución, significándose que el Estado deberá garantizar la realización efectiva de este principio, estableciendo un equilibrio económico adecuado y justo entre las diferentes partes del territorio. A tal efecto, se establece un Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión, con el fin de corregir desequilibrios regionales.

### 3.2.5. Principio de inexistencia de privilegios por razón del territorio

En el sentido de que todos los españoles tengan los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado, con lo cual no se podrán imponer medidas que limiten la libertad de circulación y establecimiento de las personas y los bienes.

## 3.3. La Administración Local

### 3.3.1. El régimen local español

El régimen local, como cualquier otra institución jurídica, debe analizarse desde la perspectiva de la Constitución y la doctrina que al respecto sienta el Tribunal Constitucional. La regulación constitucional del régimen local español se inserta en el Capítulo Segundo del Título VIII de la constitución que a pesar de su notoria brevedad, testimonia la existencia de los entes locales, como último eslabón de la división territorial del Estado. A pesar de su brevedad, dado que lo integra solamente tres artículos (artículos 140 a 142, inclusive), es lo suficientemente elocuente como para determinar cuál es el significado del Régimen Local. En tales preceptos se destaca el significado de los municipios como entidades básicas de la organización territorial del Estado, se personifican a las provincias, como entidades locales con personalidad jurídica propia e integradas por la agrupación de municipios y al mismo tiempo como división territorial del Estado para el cumplimiento de sus propios intereses, y se destaca la ineludible necesidad de que tales entes tengan suficientes recursos para hacer frente a sus necesidades.

En cuanto a la entidad territorial básica, es decir, el municipio, el citado artículo 140 dispone lo siguiente: «la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto».

En lo concerniente a la provincia, el artículo 141 destaca que «la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Se podrán crear agrupaciones de municipios

diferentes de la provincia. En los archipiélagos, las islas tendrán además su administración propia en forma de Cabildos o Consejos».

Por último, el artículo 142 hace referencia al principio de suficiencia financiera y al de sistema mixto de financiación. Así «las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Ahora bien, como nuestro texto constitucional no es demasiado prolijo en el análisis del régimen local, siendo dos normas estatales que lo desarrollan, de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 148.1.18 de la misma, al corresponder al Estado la competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. De tal modo, y en cumplimiento de dicho mandato, y a fin de garantizar, al mismo tiempo, su autonomía, consagrada, como hemos visto en el artículo 137, se dictaron la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de Abril de 1985 y el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta materia, (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril de 1986) y en el aspecto financiero, la Ley de Haciendas Locales, que conforme a lo prevenido en su artículo primero, también tiene la consideración de bases del régimen jurídico de tales Administraciones.

Enmarcado el régimen jurídico en donde se deben desenvolver las Corporaciones Locales, es preciso, siguiendo a Francisco Lliset, revelar una cuestión previa que va a facilitar nuestro conocimiento de la temática local: Administración Local y Régimen Local son dos conceptos que se suelen emplear simultáneamente y sin embargo cada uno de ellos tiene una dimensión distinta.

Los entes locales, como dice Angel Ballesteros, necesitan de una organización que sea capaz de reconducir las funciones y competencias que la Ley les atribuye, y al mismo tiempo, personifique, a través de sus órganos, el carácter democrático de tales instituciones. Por tal motivo, el ordenamiento jurídico, y más concretamente la LPAC califica como Administración Pública a las entidades que integran la Administración Local, imponiendo los mismos principios informadores que al resto de las Administraciones Públicas, y que no son otros que los establecidos en el artículo 103 de la Constitución, a los que hemos hecho referencia en Temas anteriores. Pero, al mismo tiempo, en su condición de Administración Pública, se le atribuye las mismas potestades y privilegios que a las demás Administraciones Públicas (estatal o autonómica), a fin de garantizar el ejercicio de sus propias obligaciones.

Tal como dispone el artículo 2 de la LPAC se entenderá por Administración Pública:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las entidades que integran la Administración Local.
- d) Otras entidades de Derecho Público que ejerzan potestades administrativas.

La Administración Local es, por tanto, una de las Administraciones en las que se subdivide la Administración Pública, y es la que representa el conjunto de entes territoriales locales dotados de personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado y de la de las Comunidades Autónomas y que se caracteriza por la representación electiva de sus miembros y el carácter autónomo de su gestión frente a otras Administraciones Públicas.

El Régimen Local es un concepto mucho más amplio que el de Administración Local, ya que decir Régimen Local, como expone el preámbulo de la Ley de Bases de dicho nombre, es decir autonomía, cuya efectividad se logra a través de dos instituciones jurídicas, a saber: la representatividad directa y la personificación. La primera, se proyecta por la puesta en práctica de un sistema democrático de elecciones, bien de forma directa (el Concejo Abierto) o de forma representativa (los Ayuntamientos) y en cuanto a la personificación se manifiesta ésta a través de la existencia de una organización necesaria para que puedan hacer frente a sus propias necesidades.

Así pues, los entes locales, a diferencia de los demás entes territoriales —Estado y Comunidades Autónomas— obedecen a una forma democrática de Administración Pública. Tales entes están regidos, bien por los propios ciudadanos, como sucede en el régimen del Concejo Abierto, en donde el gobierno y la administración municipal corresponde a un Alcalde, elegido por los vecinos y a una Asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores; o bien, a través de sus representantes, Concejales, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo, y secreto que constituirán el Ayuntamiento y elegirán, entre ellos, al propio Alcalde. Esta cualidad de autodeterminación, sólo predicable de los entes locales, les convierte en una pieza fundamental de la democracia.

La personificación de los órganos de gobierno de las Corporaciones Locales se manifiesta, como establece el artículo 140 de la Constitución, en los respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.

El régimen orgánico de las Corporaciones Locales se caracteriza por su uniformidad, respecto a los denominados órganos necesarios (Pleno, Presidente, Tenientes de Alcalde o Vicepresidentes en las Diputaciones, Comisión de Gobierno y demás órganos consultivos y de seguimiento)



y por su variedad, en cuanto a sus órganos complementarios, ya que la existencia de los mismos dependerá de lo que establezcan sus propios Reglamentos Orgánicos.

### *3.3.2. Principios constitucionales*

La Constitución española de 1978 establece un Estado cuya ordenación jurídica reside en el llamado Estado de las autonomías. Pero la existencia de diecisiete Comunidades Autónomas y de dos Ciudades Autónomas no pueden ignorar, que a un nivel territorial más bajo, se encuentran las provincias y los municipios. Por tal razón, como manifiesta el Preámbulo de la Ley de Bases de Régimen Local, la autonomía local no puede definirse de forma unidimensional, desde una posición localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado. Así pues, la Constitución, no sólo residencia la soberanía en el pueblo español, sino que también expresa que existe una sola y exclusiva soberanía, personificada en un sólo pueblo con un destino político común, pero asimismo representa una pluralidad de nacionalidades y regiones, pero es, además, un sinnúmero de Corporaciones Locales (50 provincias y más de 8.000 municipios) que se estructuran para la satisfacción de sus propios intereses como partes definidas de un Estado complejo. Así pues, como dice la doctrina constitucional en esta materia, es legítimo sostener una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial, dotadas de autonomía.

Dentro de este contexto nos tenemos que referir a los principios constitucionales del régimen local, que están contenidos en los artículos 137, 140, 141 y 142 de la Constitución, los cuales testimonian unos valores esenciales que deberán ser respetados por la legislación básica del Estado y por la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas. Estos principios informadores del régimen local implantados por nuestra Constitución son fundamentalmente los siguientes: autonomía, elección democrática y suficiencia financiera.

#### *3.3.2.1. Autonomía*

El concepto de autonomía referido a las Corporaciones Locales no tiene el mismo alcance y significado que cuando se habla del derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas. La autonomía es sinónimo de capacidad normativa, es decir, facultad para dictar normas de rango legislativo, por lo que desde esta concepción, las Corporaciones Locales no gozan de la facultad para aprobar leyes, ya que tal potestad sólo la tienen

atribuidas las Cortes y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Por tal razón, es preciso delimitar el concepto de autonomía, tal como lo hace la importante Sentencia del Tribunal Constitucional, de 2 de Febrero de 1981, a la que hemos aludido anteriormente, al decir que «ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites— y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste en donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución. De aquí que el artículo 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo».

La autonomía, por tanto, en lo que respecta a los entes locales, se refiere al reconocimiento de una serie de potestades de acción que van a garantizar el cumplimiento de sus propios intereses. A tal efecto el artículo 4 de la LBRL atribuye a tales entes en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, el ejercicio de las siguientes potestades:

- a) Potestad reglamentaria y de autoorganización.
- b) Potestad tributaria y financiera.
- c) Potestad de programación o planificación.
- d) Potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos.
- f) Potestad de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) Potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Inembargabilidad de sus bienes y derechos, así como las prela-ciones y preferencias reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma.

Esta autonomía es predicable no sólo de los municipios, provincias y territorios insulares, sino también de aquellos otros entes enumerados en el artículo 3 de la Ley de Bases de Régimen Local, como son las mancomunidades de municipios, las comarcas, las áreas metropolitanas u otros entes supramunicipales e incluso los entes de ámbito inferior al municipio, aunque evidentemente sus competencias no serán tan amplias como las de los primeros (municipios, provincias e islas), ya que su ámbito de actuación no podrá limitar las competencias propias de tales entes, dependiendo de las leyes de las Comunidades Autónomas, la concreción de aquellas potestades que le puedan ser atribuidas.

Los criterios actualmente predominantes en la Europa Occidental sobre el régimen local suelen coincidir con lo anteriormente expuesto, así la Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada por la Conferencia de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, en octubre de 1981, consagra a las colectividades locales como uno de los principales fundamentos de un Estado democrático.

Asimismo cabe hacer referencia a la defensa de la autonomía local como un proceso que se sitúa dentro de las reformas legislativas derivadas del Pacto Local y que tiende a cumplir la previsión de la Carta Europea de la Autonomía Local, con respecto a la creación de una vía jurisdiccional, para que los Entes locales puedan asegurar el libre ejercicio de sus competencias, y el respeto al principio de autonomía local consagrado en la Constitución.

Así, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/79, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, introduce en nuestro ordenamiento un nuevo proceso constitucional denominado «Conflicto en Defensa de la Autonomía Local». Según establece la Exposición de Motivos «el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional que permitirá a éste desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder».

La citada Ley legitima para la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local a los municipios, las provincias y las islas, aunque dicha legitimación tenga un carácter restringido, ya que, un único municipio o provincia carece de capacidad para interponer el conflicto, salvo cuando sea destinatario único de la ley que pretenda cuestionar.

### *3.3.2.2. Elección democrática*

La autonomía local para su desenvolvimiento precisa de una institución capaz de hacerla efectiva, la cual por expreso mandato constitucional ha de ser representativa. Los artículos 140 y 141 del texto constitucional disponen, como hemos visto, que el gobierno y administración de los municipios y provincias corresponden, respectivamente, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, libre, igual, secreto y directo, en la forma establecida en la Ley Orgánica de Régimen Electoral, de 19 de junio de 1985. Sin embargo, los Diputados, serán elegidos entre los propios Concejales, siendo, por tanto, una elección de segundo grado.

El principio de elección democrática exige que la gestión de las competencias locales esté a cargo de órganos integrados por personas

que ostenten una legitimidad basada en un proceso electivo. Así pues, de la lectura del citado artículo 140 se deducen dos regímenes distintos, uno primero de democracia directa, personificado en el Consejo Abierto, aplicable a aquellos municipios inferiores a 100 habitantes o a aquellos otros que tradicionalmente cuenten con este régimen singular, en donde el gobierno y administración municipal corresponde a un Alcalde, elegido entre los vecinos, y a una Asamblea vecinal integrada por todos los electores, ajustando su funcionamiento a los usos o costumbres locales. Y un segundo régimen, que es la fórmula preponderante, de democracia representativa, en donde son los concejales, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, los que constituyan el Ayuntamiento, eligiendo directamente entre los mismos al propio Alcalde, en la primera sesión constitutiva de Pleno, siendo candidatos a la Alcaldía los cabezas de listas.

En la actualidad, las disposiciones reguladoras de las elecciones municipales y a Diputados provinciales se encuentran establecidas en la citada Ley Orgánica de Régimen Electoral General, pudiendo destacarse, al efecto, las siguientes notas:

- a) *El sufragio activo*: El sufragio activo para las elecciones municipales será ejercido por los vecinos del término municipal, estando calificados como tales, los españoles, mayores de edad, que estén inscritos en el censo electoral y residan en el municipio, y estén en posesión de sus derechos políticos, pudiendo gozar de dicho derecho los residentes extranjeros en España, cuyos respectivos países permitan el voto a los españoles en dichas elecciones, en los términos de un Tratado.
- b) *El sufragio pasivo*: El sufragio pasivo será ejercitado por los españoles que poseyendo la cualidad de electores, no se encuentren incurso en las causas de inelegibilidad e incompatibilidad establecidas en la precitada Ley. A tal efecto, debemos señalar que la ratificación por parte de España del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) ha obligado a adaptar nuestro texto constitucional al contenido del citado Tratado, por tal motivo ha sido necesario llevar a cabo el primer proceso de reforma de nuestra Constitución, concretamente del artículo 13, de modo que pueda autorizarse el ejercicio del sufragio pasivo (ya no sólo el sufragio activo), a aquellos residentes extranjeros originarios de los países miembros de la Comunidad Europea.
- c) *El sistema electoral*: Cada término municipal constituye una circunscripción en la que se elige el número de Concejales que resulte de la aplicación de una escala. La Ley Orgánica 2/2011 modificó el régimen electoral de los municipios que funcionan en

régimen de concejo abierto de forma que cada término municipal constituye ahora una circunscripción en la que se elige el número de concejales que resulte de aplicación de la siguiente escala: Hasta 100 residentes 3 Concejales, de 101 a 250 residentes 5 Concejales.

El número de concejales para el resto de municipios se inicia cinco concejales para municipios de 101 a 250 residentes finaliza con el número de 25 miembros para aquellos municipios que tengan una población de derecho entre 50.001 y 100.000 residentes. Superados los 100.000 residentes se elegirá un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea par. A tal efecto, el artículo 179 de la citada Ley Orgánica determina la siguiente escala:

De 101 a 250.....	5
De 251 a 1.000.....	7
De 1.001 a 2.000.....	9
De 2.001 a 5.000.....	11
De 5.001 a 10.000.....	13
De 10.001 a 20.000.....	17
De 20.001 a 50.000.....	21
De 50.001 a 100.000.....	25

Los Diputados, como vimos anteriormente, no se eligen directamente, sino mediante una elección de segundo orden, ya que serán electores los Concejales elegidos dentro de los municipios de la provincia, distribuyéndose los puestos de Diputados entre los partidos judiciales existentes en la provincia en razón a la población, contando al menos cada uno de ellos con un Diputado. Determinado el número de Diputados correspondiente a cada partido judicial, la Junta Electoral de Zona procederá a distribuir los puestos que correspondan a los partidos políticos en cada partido judicial, mediante la aplicación del procedimiento conforme a las reglas del sistema D'Hont, según el número de votos obtenido por cada grupo político en el partido judicial.

- d) En lo que se refiere a la elección de Alcalde, la Constitución establece dos posibilidades: que sea elegido directamente por los vecinos o por los Concejales. En el primer caso, que afectará a los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración y aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable, serán elegidos directamente por los vecinos, siendo

candidato cualquiera de los electores. En el segundo, se elegirá por la mayoría absoluta de los votos de los Concejales que integran el Ayuntamiento, entre los candidatos, que serán aquellos Concejales que encabezen las listas electorales. En caso de no obtener ningún candidato dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejales que encabece la lista más votada en el municipio. En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes serán candidatos todos los Concejales.

En lo que respecta a la elección de Presidente de la Diputación, el candidato, que podrá ser cualquier Diputado, precisará para su elección la mayoría absoluta de los votos de los Diputados en una primera votación y la mayoría simple en una segunda, caso de no haber obtenido en la primera dicha mayoría.

### 3.3.2.3. *Suficiencia financiera*

El principio de autonomía estaría vacío de contenido si las Corporaciones Locales no tuvieran suficientes recursos para hacer efectivo la realización de dicho principio. Del articulado de la Constitución, fundamentalmente de sus artículos 137 y 142, se desprenden tres consecuencias jurídicas que vamos a analizar:

- a) La autonomía financiera, entendida como parte esencial de la autonomía o capacidad de autogobierno de los Entes locales.
- b) El principio de suficiencia financiera en el sentido de que se cuente con recursos suficientes para prestar los servicios propios de su competencia.
- c) La estructura del sistema de ingresos de las Corporaciones Locales impuesta por la propia definición del artículo 142 de la Constitución.

### *La autonomía financiera*

La autonomía financiera significa recursos propios y capacidad de decisión, es decir, que cada Corporación Local es libre para decidir el empleo de sus recursos y la forma de emplearlos.

Ejemplos de este principio lo encontramos en la amplia enumeración de facultades que pueden ostentar las Corporaciones Locales, en materia financiera y presupuestaria. Así, los entes locales podrán ejercer las siguientes potestades:

- a) *Potestad reglamentaria*: A través de la cual pueden aprobar, por sí mismos, sin otro control que el de legalidad ejercitado por

los Tribunales, las Ordenanzas Fiscales que han de regir la tributación autónoma local, naturalmente siguiendo, en cuanto a su procedimiento y contenido, las determinaciones de la Ley de Haciendas Locales. La potestad tributaria de las Corporaciones Locales es, por tanto, de carácter derivado, ya que sólo podrán establecer y exigir aquellos tributos que vengan preestablecidos por la Ley, toda vez que la potestad originaria, según el artículo 133 de la Constitución, se residencia en el Estado y se ejercita por medio de Ley.

- b) *Potestad de programación o planificación*: Que se manifiesta en la capacidad para aprobar y ejecutar sus propios Presupuestos, como expresión contable de los gastos que el ente local puede realizar y de los ingresos que se prevean para cubrirlos durante el ejercicio económico equivalente a una anualidad. Ahora bien, los entes locales no son completamente libres a la hora de determinar sus gastos, ya que tendrán que hacer frente preferentemente a las obligaciones derivadas de la ley, en especial aquellas de carácter obligatorio establecidas por el artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local. Desde la perspectiva puramente presupuestaria, y a fin de que tales cartas económicas respondan a criterios de uniformidad y generalidad, se introduce la exigencia de un modelo de estructura presupuestaria como uno de los elementos esenciales de coordinación, estableciendo el artículo 112 de la Ley de Bases de Régimen Local que «la Administración del Estado determinará con carácter general la estructura de los presupuestos de las Corporaciones Locales». La uniformidad es una pieza clave para que cada ente local pueda instrumentalizar su hacienda particular como componente de un todo, el Estado, del que forma parte.
- c) La potestad sancionadora y de ejecución forzosa, la de revisión de oficio de sus propios actos, la de prelación y preferencias para el cobro de los créditos que se le adeudan y la de inembargabilidad de sus bienes y derechos que estén afectos al uso o servicio público: Se completa así el cuadro de potestades, que no son más que otras manifestaciones del principio de autonomía financiera, instrumentos, todos ellos, necesarios para que tales entes puedan llevar a buen puerto el cumplimiento de sus múltiples competencias.

### *La suficiencia financiera*

Por suficiencia financiera debemos entender que los entes locales cuenten con los recursos apropiados para hacer frente a sus necesidades.

De esta forma la Constitución garantiza en su artículo 142 el carácter de suficiencia, al determinar que: «Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas».

A lo largo de la evolución histórica de los entes locales siempre ha estado presente la falta de dotación de recursos, situación que se agrava cuando tales entes locales pierden dependencia respecto al Estado y adquieren un techo de competencias de mayor trascendencia que el que tenían en la etapa precedente. Por tal razón, el principio de suficiencia adquiere un rango constitucional a fin de garantizar la dotación de recursos necesarios para que las Corporaciones Locales hagan frente a sus fines.

Así pues, la autonomía de los entes locales va a encontrar un camino efectivo para su realización propiciado por unos medios económicos, a los que hacemos referencia a continuación.

### *Sistema mixto de financiación*

El sistema financiero establecido por la Constitución en su artículo 142 es de carácter mixto al disponer que «las Haciendas Locales... se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación de los del Estado y de las Comunidades Autónomas». La Constitución impone, por tanto, a las leyes posteriores que desarrollen el sistema financiero local este carácter mixto, instituyendo la participación del Estado y de la Comunidad Autónoma no a modo de subvención, como podría haber sucedido en épocas anteriores, sino como un derecho que tienen las Corporaciones Locales a percibir estos recursos. Estas transferencias han de responder al modelo de participación o de dotación de modo que el ente local pueda prever con suficiente antelación la cuantía que ha de percibir.

En la estructuración de los recursos locales se pueden diferenciar tres grupos: recursos no tributarios, los recursos tributarios y la participación en tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. La Ley reguladora de las Haciendas Locales, de 28 de diciembre de 1988, desarrolla estos tres grupos de recursos a los que se ha hecho referencia, de la siguiente forma:

- a) *Recursos no tributarios*: Dentro de los recursos no tributarios se incluyen los que proceden de sus ingresos de derecho privado, los precios públicos, los rendimientos de las operaciones de crédito, el producto de las multas y sanciones y las prestaciones personales y de transportes.
- b) *Recursos tributarios*: En el campo de los recursos tributarios coexisten los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Respecto a los primeros se implantan tres grandes impuestos



de carácter obligatorio: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, y otros dos impuestos de carácter potestativo: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. En cuanto a las tasas, su imposición grava bien aquellos servicios o actividades que puedan prestar la Corporación Local que no sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, o bien los casos de utilización especial del dominio público. En lo que respecta a las contribuciones especiales debemos indicar que su hecho imponible está constituido por el beneficio o aumento de valor de los bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o servicios prestados por las Corporaciones Locales.

- c) *Participación* en tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas: Finalmente, la participación de los municipios en los tributos del Estado se configura a través de un porcentaje sobre la recaudación líquida del Estado expresado a través de los Presupuestos Generales del Estado. El importe global de la participación se distribuye con arreglo a determinados módulos, establecidos en la propia LHL.

### 3.3.3. *Regulación jurídica*

Declarado inconstitucional el artículo 5 de la Ley de Bases de Régimen Local (Sentencia del Tribunal Constitucional, de 21 de Diciembre de 1989) por el que se determinaba el sistema de fuentes normativas, es preciso remitirnos a nuestro texto constitucional para encontrar cual será el ordenamiento jurídico regulador del régimen local. A tal efecto, debemos señalar tres niveles normativos de diferente alcance: el Estatal: leyes básicas; el autonómico: leyes autonómicas y de desarrollo de las del Estado; y el local: Reglamentos, Ordenanzas y Bandos.

- a) Dentro del primer nivel, es decir, el básico debemos resaltar que la Constitución, en su artículo 149.1.18, reserva a la exclusiva competencia del Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, entre las que se encuentra la propia Administración Local. Dentro de este apartado se enumeran las siguientes normas de rango legislativo:
- Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985.
  - Texto Refundido de las disposiciones vigentes en esta materia de régimen local, de 18 de abril de 1986.

- Ley 39/1988 de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (modificada ampliamente por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre) y posteriormente derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Como normas de rango reglamentario, y en ejecución de la citada Ley de Bases, se han aprobado, hasta el momento presente, sólo tres Reglamentos, de los seis que deberían haber sido publicados por el Gobierno, conforme al mandato contenido en la Disposición Final Primera de la citada Ley Básica, faltando, por tanto, por aprobarse, el de Funcionarios de las Corporaciones Locales, el de Contratación y el de Servicios. Los tres Reglamentos aprobados conforme a las determinaciones de dicha Disposición Final son los siguientes:

- Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, de 13 de Junio de 1986.
- Reglamento de Población y Demarcación Territorial, de 11 de Julio de 1986.
- Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 28 de Noviembre de 1986.

No debemos olvidar que a consecuencia del denominado Pacto Local se han introducido importantes modificaciones en el citado sistema jurídico, en especial en la citada Ley de Bases (reforma introducida por la Ley 11/1999), en la Ley Orgánica de Régimen Electoral (con la introducción de la cuestión de confianza) y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (conflicto en defensa de la autonomía local).

- b) Dentro del segundo nivel, es decir, leyes de las Comunidades Autónomas sobre Régimen Local, podemos señalar, que el desarrollo normativo de esta materia dependerá de la actividad que desarrollen las Asambleas Legislativas de las diferentes Comunidades Autónomas. Así, con carácter general, las diferentes Comunidades Autónomas tienen dictado sus propias normas de ordenación del territorio, de demarcación territorial, de régimen del suelo, de relaciones con las Diputaciones Provinciales, de Cámaras de Cuentas, de Consejos de Municipios, de protección de espacios naturales y del medio ambiente, o incluso, de coordinación de policías locales existentes en sus respectivos territorios, entre otras.

- c) Dentro del tercer nivel, las Ordenanzas y Reglamentos Locales, representan las manifestaciones efectivas de la potestad reglamentaria de tales entes, las cuales deberán ser ejercidas con estricta subordinación a la ley, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias.

### 3.3.4. Tipos de entidades locales

La Administración Local española está integrada por una variada tipología de entidades, a pesar del principio de uniformidad que caracterizó el régimen local español desde la Constitución de Cádiz, por influencia del régimen que nació con la Revolución Francesa. Sin embargo, en la actualidad nuestro régimen local se caracteriza por la diversidad, propiciada por la nueva estructura territorial del Estado, prevista en la Constitución.

La Constitución española, al referirse en el Capítulo II de su Título VIII al régimen local plantea la posibilidad de que puedan crearse otras agrupaciones de municipios con independencia de los integrados en la provincia. «Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» expresa su artículo 141, con lo cual se abre la posibilidad de que junto a los entes locales territoriales por excelencia, como son los municipios, las provincias y las islas, puedan ampliarse la lista de estas entidades, con la formación de entes supramunicipales. E incluso, se podrán constituir entidades inferiores al municipio cuando se produzcan las circunstancias establecidas en las leyes a fin de que tales entes inframunicipales puedan ser instituidos.

Así, de acuerdo con el artículo 3 de la LBRL son entidades territoriales el Municipio, la Provincia y la Isla en los archipiélagos balear y canario. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales las entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios. De esta manera, podríamos realizar la siguiente clasificación de las entidades locales:

#### *Entidades locales territoriales*

El carácter de entidad local territorial solamente alcanzan el Municipio, la Provincia y la Isla (en los archipiélagos balear y canario). Esta calificación sirve para atribuir únicamente a estas entidades territoriales las potestades y privilegios enumerados en el artículo 4.1 de la citada Ley: reglamentaria y de autoorganización, tributaria y financiera, de programación o planificación, expropiatoria, sancionadora, de investigación,

deslinde y recuperación de oficio de sus bienes, presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos, ejecución forzosa e inembargabilidad; en fin, prelación y preferencia en el cobro de créditos. Están legitimadas, además, para la impugnación de disposiciones o actos de las Administraciones del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía así como la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que se entienda lesionan la autonomía local. Estos tres tipos de entidades locales territoriales — municipios, provincias e islas— ofrecen, a su vez, distintas modalidades de régimen jurídico, que precisaremos a continuación:

a) *Los municipios*: Originalmente, la LBRL establecía un régimen jurídico uniforme para todos los municipios. Pero es obvio que sus exigencias organizativas son muy distintas en función de su dimensión poblacional: la organización de un municipio de doscientos habitantes no puede ser la misma, lógicamente, que la de una conurbación de más de un millón de habitantes. De ahí que la legislación haya diversificado progresivamente su régimen jurídico en función del tamaño de cada una de las poblaciones. Así, de menor a mayor puede distinguirse en la actualidad las siguientes modalidades:

- Para los «micromunicipios» que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración (concejo abierto) así como aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable, la LBRL permite un modelo muy simplificado de organización denominado «concejo abierto».
- El segundo tipo de organización es el que podríamos denominar «de régimen común», siendo aplicable a todos los municipios que no pertenezcan a las dos categorías que se mencionan a continuación.
- La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, estableció un régimen diferenciado para las llamadas «grandes ciudades»: una categoría flexible, que se aplica a todos los municipios cuya población exceda de 250.000 habitantes, así como a los que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sede de las instituciones autonómicas (aunque no alcancen dicha población); pero que también puede aplicarse a los municipios de población superior a 75.000 habitantes «que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales», siempre que lo decida el parlamento autonómico correspondiente, a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

- 
- Por último, mediante leyes especiales se ha dotado de un régimen singular, distinto del de «grandes ciudades» a los dos mayores municipios de España, Madrid (Ley 22/2006, de 4 de julio) y Barcelona (Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, y Ley 1/2006, de 13 de marzo).
- b) *Las Provincias*: Las provincias tampoco responden a un modelo uniforme pudiendo distinguirse entre ellas los siguientes sistemas organizativos:
- El «régimen común», paralelo al de los municipios, siendo aplicable a todas las provincias distintas de las que se enumeran a continuación y que disfrutaban de un régimen diferenciado.
  - El primero y más tradicional de los regímenes provinciales especiales es el aplicable a las provincias de la Comunidad Autónoma del País Vasco, denominadas en su Estatuto de Autonomía «Territorios Históricos» cuya organización y competencias se asemejan a las de la propia Comunidad Autónoma a la que pertenecen.
  - La segunda especialidad afecta a las Comunidades Autónomas uniprovinciales, esto es, a aquellas cuyo territorio coincide exactamente con el de una sola de las provincias tradicionales: Principado de Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Murcia y Madrid. Su peculiaridad radica en la inexistencia de instituciones provinciales, de manera que sus competencias son asumidas por las de la Comunidad Autónoma respectiva.
  - Por último, poseen también una organización provincial específica los dos archipiélagos que forman parte del territorio español. De ellos, el de las Islas Baleares integra una sola provincia y, por tanto, podría encuadrarse en la categoría anterior (por lo que carece, por así decir, de instituciones provinciales), si bien se diferencia de ella por la organización peculiar que tienen las diferentes islas que forman el archipiélago. El archipiélago canario, en cambio, está formado por dos provincias, cada una de las cuales dispone, como órgano de pura representación, de una Mancomunidad Interinsular; las competencias de la provincia se distribuyen internamente entre los órganos de la Comunidad Autónoma de Canarias y los de cada una de sus islas.
- c) *Las islas*: La referencia a la isla como una de las entidades locales territoriales se justifica en la circunstancia de ser fórmula organizativa alternativa a la provincia: más exactamente, al modo

ordinario de gobierno de la provincia, representado por la Diputación Provincial. En todo caso, la isla es un concepto jurídico que no guarda correlación exacta con la realidad geográfica que evoca ya que no todas las islas, en sentido geográfico, son entidades locales territoriales: no lo son, desde luego, las islas e islotes del litoral peninsular español (como las Columbretes, las islas Cíes, Alborán o el Peñón de Vélez de la Gomera, entre otras muchas), ni los islotes pertenecientes a los dos archipiélagos (como Cabrera, Vedra, Conejera y Dragonera, en Baleares, y Alegranza, Roque del Este, Roque del Oeste, Mompeña, Montaña Clara y Lobos, en Canarias); pero tampoco merecen esta consideración islas de una cierta dimensión y dotadas de población permanente, que forman una unidad administrativa (una isla en sentido jurídico) con la más próxima (como Formentera, perteneciente a Ibiza, y la isla Graciosa, perteneciente a Lanzarote).

### *Entidades locales sin más*

Con la condición de ente local, sin más, se configuran las entidades de ámbito territorial inferior al municipio instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas (nos referimos a las denominadas entidades inframunicipales comúnmente conocidas con el nombre de caseríos, pedanías, aldeas, parroquias u otros análogos); las comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios; las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios. La LBRL no atribuye a estas entidades el conjunto de privilegios y potestades propias de los entes territoriales que hemos visto en el párrafo anterior, sino que remite a la legislación de las Comunidades Autónomas la concreción de cuáles de estas potestades y privilegios pueden éstas ostentar.

### *Otras entidades*

No tienen carácter de entidad local, pero la jurisprudencia les ha asignado la condición de persona jurídica de organización corporativa y de interés público, otras entidades, cuya regulación tradicional se respeta de acuerdo con el artículo 37 del Texto Refundido de Régimen Local el cual establece que «las Entidades conocidas con las denominaciones de Mancomunidades o Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra, o de Ciudad y Tierra, Asocios, Reales Señoríos, Universidades, Comunidades de Pastos, Leñas, Aguas, y otras análogas, continuarán rigiéndose por sus normas consuetudinarias o tradicionales y, sin perjuicio de la autonomía de que disfrutan, deberán ajustar su régimen económico a lo prescrito en la legislación de régimen local sobre formación de presupuestos y rendición de cuentas, liquidaciones, inventarios y balances».

Por lo tanto, junto a la configuración constitucional de la organización territorial del Estado, que se instituye en una distribución vertical del poder público, dividido entre entidades de diferente nivel, el Estado, como titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política y los entes locales integrados por las provincias, las islas y los municipios, dotados de autonomía administrativa, concurren otras entidades locales, que configuran la complejidad territorial de nuestro Estado. Si bien, corresponderán a las diferentes Comunidades Autónomas la concreción de estas entidades territoriales, de acuerdo con sus propias leyes sobre régimen local.

### **3.4. Las Comunidades Autónomas**

#### *3.4.1. Introducción*

Las nacionalidades y las regiones son realidades sociales que existen en España. Constitucionalmente no se señalan las diferencias entre unas y otras ni se delimita el territorio de cada una de ellas. La Comunidad Autónoma es la forma jurídica para que esa nacionalidad o región adquiera personalidad jurídico-pública, en cuanto que forma parte de la organización del Estado. Se califican, en base a lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, como «entes territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses».

Las Comunidades Autónomas son tanto la negación del Estado estructurado federalmente, como del Estado unitario centralizado. Ejercen un papel fundamental de descentralización política, al ostentar competencias de autogobierno y gestionar las atribuidas estatutariamente. De este modo, puede definirse el Estado autonómico (V. Escuin. 1994; p. 85) como «la forma de organización territorial del Estado basada en la idea de distribución de la titularidad de los poderes públicos».

#### *3.4.2. Principios de constitución*

##### *3.4.2.1. Principio de voluntariedad*

La autonomía se configura en la Constitución española como un derecho (art. 2. «...y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones...»). Rige, pues, el principio de voluntariedad, por el que el acceso se deja a la libre iniciativa de las mismas. Esto es, aquellos territorios que reúnan las características establecidas en la Constitución, gozan de libertad para acceder a la autonomía prevista en la misma. En tal sentido y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 143 y 144 de la Constitución. Podrán constituirse en Comunidades Autónomas:

- a) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes.
- b) Los territorios insulares.
- c) Las provincias con entidad regional histórica o regiones uniprovinciales.
- d) Los territorios cuyo ámbito territorial no supere el de una provincia y carezcan de entidad regional histórica, en clara alusión a las ciudades de Ceuta y Melilla.
- e) Los territorios que no estén integrados en la organización provincial, supuesto pensado para el territorio de Gibraltar.

Las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas. Igualmente, podrán suscribir acuerdos de cooperación, exigiéndose, en este caso, la previa autorización de las Cortes Generales.

Este principio de voluntariedad, no obstante, tiene dos límites establecidos constitucionalmente. El primero en el artículo 144.c), en el supuesto de que las Cortes Generales, mediante ley orgánica, sustituyan la iniciativa de las Corporaciones locales para la constitución de la Comunidad Autónoma. El segundo en el artículo 145.1, cuando prohíbe la federación de Comunidades Autónomas («en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas»).

#### *3.4.2.2. Principio de igualdad*

La igualdad es uno de los principios básicos del orden constitucional, consagrado con carácter general en su artículo 1 («España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»). Este principio se objetiviza como derecho fundamental en el artículo 14 («los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»).

La Constitución pone especial cuidado en evitar que el principio de igualdad pueda romperse a través de las disposiciones de los Estatutos de Autonomía. El ejercicio del autogobierno es incompatible, por tanto, con el establecimiento de desigualdades jurídicas, sea entre las propias comunidades, sea entre los ciudadanos individualmente considerados.

La igualdad jurídica entre las Comunidades Autónomas se reconoce en el artículo 138.2 («las diferencias entre los Estatutos de las distintas



Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales»); y se garantiza mediante el mecanismo establecido en el artículo 150.3, que permite a las Cortes Generales el impedir la creación de situaciones discriminatorias de unas comunidades frente a otras, mediante la aprobación de leyes de armonización («el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad»).

En lo relativo a la igualdad individual, cualquiera que sea la Comunidad Autónoma donde se resida o a la que se pertenezca, el artículo 139 establece que «todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado», sin que ninguna autoridad pueda «adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de los bienes en todo el territorio español». Este principio viene recogido, a efectos fiscales, en el artículo 157.2, que prohíbe a las Comunidades Autónomas «establecer medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios».

Este principio se salvaguarda, igualmente, mediante la atribución de competencias exclusivas al Estado, para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 de la Constitución).

### 3.4.2.3. *Principio de solidaridad*

Si la Constitución proclama como uno de sus valores superiores la igualdad y la interdicción de privilegios discriminatorios, tanto entre los ciudadanos como entre las propias regiones y nacionalidades, es obvio que, al propio tiempo, contempla una situación de hecho marcada por profundas desigualdades económicas y sociales (J. Leguina. 1984). De ahí que el derecho a la autonomía que asiste a todas las Comunidades, en base al artículo 2, se complementa con el deber de solidaridad entre todas ellas.

La Constitución pretende que el modelo de organización autonómica del Estado sirva efectivamente para configurar un sistema de producción y distribución de la riqueza más justo y equilibrado, entre todas las Comunidades que lo componen (art. 138.1 CE «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio

económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular»). Para asegurar esta garantía el Estado cuenta con el mecanismo de la planificación económica (arts. 40.1 y 131 CE), y, de forma particular, mediante la creación del Fondo de Compensación previsto en el artículo 158.2 («con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso»).

Indica V. Escuin, que el principio de solidaridad añade al sistema autonómico las notas de equilibrio e integración. Estas cumplen una doble función: como límite negativo de la actuación de las Comunidades Autónomas, de forma que la persecución de los propios intereses no suponga un atentado a los generales o a los de otra Comunidad, y positivamente, como medio para el establecimiento de un equilibrio adecuado y justo entre los diversos territorios del Estado.

### *3.4.3. Procedimientos de constitución*

La Constitución prevé cuatro tipos diferentes de procesos autonómicos. El procedimiento ordinario de los artículos 143.2 y 146. El procedimiento agravado del artículo 151. El procedimiento privilegiado de la Disposición Transitoria Segunda y el artículo 151. Y, por último, los procedimientos especiales, regulados en el artículo 144 y en las Disposiciones Transitorias referidas a Navarra y a las ciudades de Ceuta y Melilla. Pasamos a continuación a referirnos a cada uno de estos procesos de constitución de las Comunidades Autónomas.

#### *3.4.3.1. Procedimiento ordinario*

Se encuentra regulado en los artículos 143.2 y 146 y las Disposiciones Transitorias Primera y Tercera. La iniciativa corresponde a todas las Diputaciones interesadas, al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla.

Para en los supuestos de que exista algún tipo de ente preautonómico, se prevé la sustitución de la iniciativa de las Diputaciones por la de aquél.

Iniciado el proceso (art. 146 CE), se procede a la elaboración del proyecto de Estatuto. Para ello se crea una Asamblea mixta integrada por los diputados provinciales de las provincias afectadas y los parlamentarios (diputados y senadores) en ellas electos. Una vez redactado el proyecto de Estatuto, éste es remitido a las Cortes Generales para su aprobación, siendo tramitado como Ley Orgánica.

### 3.4.3.2. *Procedimiento agravado*

En el supuesto del artículo 151 de la Constitución, la iniciativa corresponde a las mismas instituciones que en el apartado anterior (Diputaciones interesadas u órgano interinsular), con la salvedad que la iniciativa debe ser adoptada por, al menos, tres cuartas partes de los municipios de cada provincia o isla que supongan, en todo caso, la mayoría del censo electoral en cada una de ellas. Los acuerdos de iniciativa deben ser remitidos al Gobierno con el fin de que éste acredite tal iniciativa. Una vez acreditada, ésta se ratifica mediante referéndum convocado por el Gobierno. Para ello se exige la mayoría absoluta del censo electoral de cada una de las provincias.

Cumplidos los anteriores trámites, el Gobierno procede a la convocatoria de una Asamblea encargada de redactar el proyecto de Estatuto. Esta Asamblea está compuesta por los parlamentarios electos en las provincias de la Comunidad autónoma.

Aprobado el texto de Estatuto, éste se remite a la Comisión Constitucional del Congreso, que negociará con la Asamblea proponente la fijación definitiva del texto. Una vez fijado, debe ratificarse mediante referéndum por la población de las provincias afectadas, y por el Congreso de los Diputados y el Senado, y someterse al Rey para su sanción.

En el supuesto de no llegarse a un acuerdo, el texto remitido por la Asamblea se tramita como proyecto de ley orgánica, que una vez aprobado por las Cortes se somete a referéndum, necesiéndose para su aprobación la mayoría relativa.

### 3.4.3.3. *Procedimiento privilegiado*

Constituye una variante del anterior proceso (art. 151 y Disposición transitoria segunda CE). Consiste en una abreviación del anterior procedimiento, y solo puede ser utilizado por las nacionalidades y regiones que en el pasado hubiesen plebiscitado favorablemente sus Estatutos de autonomía y cuenten con órganos preautonómicos.

### 3.4.3.4. *Procedimientos especiales*

Con esta denominación se incluyen los previstos en el artículo 144, en relación con las Disposiciones Transitorias Cuarta y Quinta de la Constitución. Tienen como principal característica la excepcionalidad y la intervención preceptiva de las Cortes Generales.

Se trata de supuestos en que no existe iniciativa de las Corporaciones Locales (casos de Madrid, que no cumple con los requisitos del artículo 143.1, Ceuta y Melilla).

#### 3.4.4. Organización

La creación de las Comunidades Autónomas comporta (artículo 147.2.c de la Constitución) la aparición de un aparato administrativo propio, a través del cual aquéllas administran las materias sobre las que poseen competencias. Ello plantea no pocos problemas, dado que la organización territorial del Estado exige un nivel de coordinación entre las distintas Administraciones públicas. Las Comunidades Autónomas deberán establecer relaciones de coordinación con la Administración del Estado, las demás Administraciones Autonómicas, locales y provinciales.

Sin perjuicio de que la Constitución reserva este modelo de organización a las Comunidades Autonómicas del artículo 151, el artículo 152 establece un modelo organizativo autonómico, que en mayor o menor medida, se reproduce en gran parte de ellas. Este modelo sigue el esquema de división tripartita de poderes, característica del Estado de Derecho.

##### 3.4.4.1. La Asamblea legislativa

La Asamblea legislativa se constituye como el órgano de representación del pueblo de cada Comunidad que ejerce igualmente la potestad legislativa limitada materialmente por las materias sobre las que el Estatuto de Autonomía le atribuye competencia; y formalmente al venir vinculada por la legislación estatal en los supuestos de competencias compartidas. Al igual que las leyes estatales, únicamente son susceptibles de control de constitucionalidad por razones materiales, formales y de competencia. Sus miembros son elegidos por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio. Su estructura unicameral queda a la regulación de los diferentes Estatutos, con respeto a los principios constitucionales. La función que tienen encomendada, obliga, al igual que a los miembros de las Cortes Generales a que dispongan de determinadas garantías para asegurar su independencia e imparcialidad. Los parlamentarios autonómicos no están sujetos a mandato imperativos, y gozan de inviolabilidad por las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo. Igualmente, durante su mandato no podrán ser detenidos por actos delictivos cometidos en el territorio de su Comunidad salvo caso de flagrante delito. La decisión sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio corresponderá al Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Autonomía. La responsabilidad penal por los hechos cometidos fuera de su territorio se exigirá ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

##### 3.4.4.2. El Consejo de Gobierno

El Poder Ejecutivo se encomienda a un Consejo de Gobierno. Sus funciones son tanto ejecutivas como administrativas. El Consejo de Go-

bierno es un órgano colegiado sobre el que recae la potestad ejecutiva y reglamentaria, así como la dirección de la Administración autonómica. Está compuesto por su Presidente y los Consejeros, según la denominación que adopten en cada Comunidad, así como, en su caso, los Vicepresidentes.

#### *3.4.4.3. El Presidente de la Comunidad Autónoma*

El Presidente de la Comunidad Autónoma es elegido por la Asamblea y nombrado por el Rey, correspondiéndole tanto la dirección del Consejo de Gobierno, como la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en aquélla (art. 152.1 CE). El Presidente de la Comunidad ostenta, a su vez, la presidencia del Gobierno autonómico. En esta doble calidad adquiere una especial significación, al simbolizar la unidad del ordenamiento comunitario y del estatal. Como el más alto representante de la respectiva Comunidad Autónoma simboliza la unidad de la misma, y por tanto ostenta su representación legal. Como representante ordinario del Estado, lo es del conjunto de los poderes del Estado. En cuanto Presidente del órgano de Gobierno autonómico, dirige su actuación política y coordina sus acciones. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno, al igual que en el Estado, son políticamente responsables ante la Asamblea, por medio de los procedimientos y con las consecuencias previstas en cada Estatuto.

#### *3.4.4.3. Otras instituciones*

Un Tribunal Superior de Justicia culminará (art. 152.1 CE) la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo del Estado. En este punto, es necesario precisar que el artículo 149.1.5 define como materia exclusiva del Estado la Administración de Justicia, por lo que debemos concluir que el Tribunal Superior de Justicia es un órgano estatal, cuya organización viene determinada, como ya hemos visto, por la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Tribunal Superior de Justicia será competente para conocer de los litigios que tengan su causa en el derecho de la respectiva Comunidad. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123 (jurisdicción estatal del Tribunal Supremo), queda configurado como una última instancia, al agotarse éstas ante los órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en donde se ubicase el órgano competente de la primera instancia.

El Delegado del Gobierno (art. 154 CE) se constituye como órgano de coordinación del Estado y la Comunidad Autónoma. Posee una doble función: dirige la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma de que se trate. En segundo término, coordina, cuando proceda, la Administración del Estado con la propia de cada Comunidad.

### 3.4.5. Competencias

#### 3.4.5.1. Introducción

No basta con proclamar el derecho a la autonomía política de las Comunidades Autónomas que integran el Estado. Se precisa, además, para que la autonomía política sea realmente tal y no una simple operación de descentralización administrativa, que ese derecho esté dotado de unos poderes distintos e independientes de los que corresponden al Estado.

Como dice Martín Mateo, el tema más problemático del régimen autonómico se centra en el aspecto de las competencias, motivado por «la indefinición de la Constitución y las ambiciosas declaraciones estatutarias». Por tal razón y a fin de esclarecer esta problemática, siguiendo al autor citado, podemos clasificar las competencias de las Comunidades Autónomas en integrales y compartidas.

- a) *Competencias integrales*: serían aquellas sobre las que a uno de los dos órdenes (autonómico o estatal) le corresponde la totalidad de las funciones. Por ejemplo: el sistema monetario que íntegramente corresponde al Estado o la ordenación del territorio, el urbanismo o la vivienda que específicamente le compete a las Comunidades Autónomas.
- b) *Competencias compartidas*: sobre una misma materia coinciden competencias de distintos entes territoriales, por ejemplo la protección del medio ambiente o la conservación del patrimonio monumental.

Siguiendo nuestro texto constitucional la división de las competencias se agrupan bajo los criterios de la exclusividad: el artículo 148 enumera aquellas competencias que pueden ser asumidas por las Comunidades Autónomas, mientras que el artículo 149 alude a aquellas materias que son competencia exclusiva del Estado, aunque con la corrección de que aquellas Comunidades Autónomas de autonomía plena podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido por dicho artículo.

No obstante lo anteriormente expuesto, si bien las competencias del Estado (las del artículo 149) les vienen conferidas directamente, las de las Comunidades Autónomas precisarán de un pronunciamiento previo por parte de las mismas a fin de que declaren expresamente en sus propios Estatutos que las asumen; por ello, las competencias del artículo 148 son competencias denominadas de atribución.

Debemos indicar que la Constitución, a modo de cierre, en su artículo 149 señala tres precisiones que deben ser tomadas en cuenta: Por un lado, se precisa que las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. Por otro, «a sensu contrario» se

determina que la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado. Y por último, se indica que, las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. Por ello, las normas autonómicas que regulen materias de exclusiva competencia de las mismas sí prevalecerán sobre las del Estado. En cualquier caso, el derecho estatal será supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

El profesor Santamaría Pastor, al tratar de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, alude a un sistema de doble lista y de doble cláusula residual. De doble lista porque la Constitución establece dos listas de competencias, las del artículo 149 de exclusiva titularidad estatal y las del artículo 148 para las Comunidades Autónomas. En cuanto a la doble cláusula residual debemos entender que, por un lado, las Comunidades Autónomas pueden asumir mediante sus Estatutos todas aquellas competencias que no se encuentren en ninguna de las dos listas citadas, y por otro lado, en cuanto a la otra cláusula residual, en este caso de signo opuesto, corresponderán al Estado las competencias sobre las materias que no se hayan asumido por los correspondientes Estatutos de Autonomía.

#### *3.4.5.2. Competencias exclusivas del Estado*

El artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva sobre las materias enumeradas en el mismo en 32 apartados («el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...»). Estas materias comprenden no solo las reservadas al poder central, sino a una combinación de materias y de facultades jurídicas, que en muchos casos podrán ser compartidos con las Comunidades Autónomas, cuando así se prevea en los distintos apartados de este artículo.

Se puede distinguir entre materias reservadas de forma exclusiva al Estado en su integridad. Son las mencionadas en el artículo 149 sin posteriores precisiones. Sobre éstas la competencia se extiende, tanto para legislar como para prestar y gestionar los servicios administrativos pertinentes. De entre las que se atribuye la titularidad en exclusiva al Estado, podemos destacar las siguientes: nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo (apdo. 2); relaciones internacionales (apdo. 3); defensa y fuerzas armadas (apdo. 4); administración de justicia (apdo. 5); régimen aduanero y arancelario y comercio exterior (apdo. 10); sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad (apdo. 11); determinación de la hora oficial (apdo.12); hacienda general y deuda del Estado (apdo.14); sanidad exterior (apdo. 16); marina mercante y abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general (apdo. 20), etc.

Junto a las anteriores materias existen otras, en el mismo artículo 149.1, susceptibles de ser compartidas, en diverso grado, entre el poder central y las Comunidades Autónomas. Son aquéllas en las que el Estado se reserva la facultad de legislar, dejando a las Comunidades Autónomas su ejecución o su desarrollo normativo, o ambas a la vez. Entre las competencias concurrentes del artículo 149.1, podemos señalar las siguientes: legislación procesal (apdo. 6); legislación laboral (apdo. 7); legislación civil, obligaciones contractuales, fuentes del derecho (apdo. 8); crédito, banca y seguros (apdo. 11); planificación general de la actividad económica (apdo. 13); investigación científica y técnica (apdo. 15); sanidad (apdo. 16); seguridad social (apdo. 17); Administraciones públicas, funcionarios, procedimiento administrativo, contratos y concesiones administrativas (apdo. 18); pesca marítima (apdo. 19); medio ambiente (apdo. 23); minas y energía (apdo. 25); medios de comunicación social (apdo. 27); archivos, bibliotecas y museos (apdo. 28); seguridad pública (apdo. 29); educación (apdo. 30), etc. La competencia exclusiva a favor del Estado se extenderá, también, a todas aquellas materias que, pudiendo hacerlo, no hayan sido asumidas como propias por los respectivos Estatutos de Autonomía, en virtud de la cláusula residual contenida en el apartado 3 del artículo 149.

Por su importancia en el presente Tema redactamos dicho artículo 149 íntegramente:

- «1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
  1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
  2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
  3. Relaciones internacionales.
  4. Defensa y Fuerzas Armadas.
  5. Administración de Justicia.
  6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.
  7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
  8. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos



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

9. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.
12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
14. Hacienda general y Deuda del Estado.
15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
18. Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.
20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general;

- aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.
21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos de motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
  22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
  23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
  24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
  25. Bases de régimen minero y energético.
  26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
  27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
  28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
  29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.
  30. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

- 
31. Estadística para fines estatales.
  32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.
2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.
  3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas».

### 3.4.5.3. Competencias propias de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas creadas con arreglo al procedimiento general, pueden obtener, en el momento de su constitución, competencias sobre las materias enumeradas en el artículo 148.1 de la Constitución. Estas competencias han de figurar expresamente en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Se extienden desde la autonomía institucional, a la autonomía legislativa, ejecutiva y financiera.

Institucionalmente, las Comunidades Autónomas tienen competencia para organizar sus propias instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 CE), sin que la Constitución imponga un cuadro mínimo institucional. Ello supone diferentes posibilidades, que van desde la creación de órganos meramente ejecutivos (lo que constituiría un acto de descentralización administrativa, más que de autonomía política); hasta el establecimiento de órganos legislativos con competencias y facultades en las materias asumidas por el Estatuto (lo que constituye un acto de autonomía política). Es el esquema institucional de que se dota cada Comunidad, el determinante de la posibilidad de asumir facultades legislativas, o limitarse exclusivamente a competencias administrativas.

La autonomía financiera se reconoce en los artículos 156 y 157 de la Constitución. Le es de aplicación los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Comprende la captación y administración de sus recursos económicos, que estarán constituidos por los impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado; los recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los

ingresos del Estado; y los impuestos, tasas y contribuciones que puedan imponer las Comunidades Autónomas. A estos ingresos hay que sumar las transferencias del Fondo de Compensación, los rendimientos procedentes del patrimonio de la propia Comunidad, y los ingresos de derecho privado y el producto de sus operaciones de crédito.

Dicho artículo 148 se inserta a continuación íntegramente:

«1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8. Los montes y aprovechamientos forestales.
9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.
10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
12. Ferias interiores.
13. El fenómeno de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
14. La artesanía.

15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
  16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
  17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
  18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
  19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
  20. Asistencia social.
  21. Sanidad e higiene.
  22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.
2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

#### *3.4.5.4. Competencias delegadas a las Comunidades Autónomas*

Además de las facultades o competencias cuya titularidad y ejercicio pueden ser asumidos como propios por las Comunidades Autónomas, la Constitución (art. 150) contempla el desplazamiento hacia éstas de algunas pertenecientes al Estado. En este caso, dichas facultades se ejercerán por cesión o transferencia o por delegación.

El artículo 150.1 dispone que, «las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas».

Mayor importancia y alcance tiene el artículo 150.2 de la Constitución: «El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado». Este precepto permite al Estado tanto la transferencia como la cesión. La transferencia supone el ceder competencias enteras de naturaleza normativa y de ejecución; esto es, se transfiere la titularidad de la competencia. La delegación solo atribuye las facultades de ejecución

o gestión. El artículo 150 al que se ha hecho referencia es el siguiente:

- «1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.
2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.
3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad».

### *3.4.6. El control de las Comunidades Autónomas*

La Constitución prevé diversos mecanismos de fiscalización de la actividad desarrollada por las Comunidades Autónomas. Esta tarea se constriñe al ámbito de la legalidad de la actuación autonómica, quedando a salvo la autonomía política. Se trata, por consiguiente, de un control que será ejercido, fundamentalmente, por órganos jurisdiccionales.

La Constitución atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para conocer de los recursos y de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 161.1 CE y 2 y 27.2.e) y f) LOTC) contra los actos con fuerza de ley y los Reglamentos de los órganos legislativos (art. 1 53.a CE); el recurso de amparo, en los casos de vulneración de los derechos a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución, emanados de las Comunidades Autónomas. Igualmente tiene atribuida competencia para conocer de los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí (art. 161.1.c CE).

El control ejercido por el Tribunal Constitucional no se limita a la adecuación de la producción legislativa de las Autonomías a la Constitución, sino que se extiende (art. 161.2 CE), a las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. Esto

es, a disposiciones reglamentarias autonómicas. La impugnación, en este caso, se realizará por el Gobierno y tendrá efectos suspensivos, «pero el Tribunal, en todo caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».

Los Tribunales ordinarios de los diferentes órdenes, y en particular la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 153.c CE), llevarán a cabo el control de la actividad de las Comunidades Autónomas. En este sentido, a todos los efectos, la Administración de las Comunidades Autónomas se entenderá como Administración pública. Igualmente se habilita al Estado para recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, las disposiciones generales y actos emanadas de la Administración de las Comunidades Autónomas y entidades sujetas a la tutela de éstas. A su vez, éstas están legitimadas para impugnar las disposiciones de carácter general dictadas por la Administración del Estado que afecten al ámbito de su autonomía.

El Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, ejercerá el control (artículo 153.b CE) sobre el ejercicio de las competencias de titularidad estatal transferidas o delegadas, a que se refiere el artículo 150.2. Igualmente (art. 155 CE), podrá, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, adoptar las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones que impongan la Constitución o las Leyes, o para la protección de los intereses generales de España.

El control económico y contable se ejercerá por el Tribunal de Cuentas (artículo 153.d CE), mediante el procedimiento establecido en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo.

### 3.4.7. *Recursos económicos*

La Constitución, no solo atribuye autonomía financiera, como vimos al tratar de los principios constitucionales, a las Comunidades Autónomas, sino también establece en el artículo 157 los recursos que deberán constituir las haciendas autonómicas, a saber:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Valor Añadido, los Impuestos Especiales de Fabricación, etc); recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

- c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En cuanto al Fondo de Compensación Interterritorial, la Constitución dispone que «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso» (art. 158.2)
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito. Según el artículo 156.2 de la Constitución, «las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos».

### 3.3.8. *El mapa autonómico*

En la actualidad existen diecisiete Comunidades Autónomas de diferentes tipologías (pluriprovinciales, uniprovinciales, insulares), de las cuales siete surgieron con autonomía plena: las tres que plebiscitaron sus Estatutos y tenían un régimen provisional a la entrada en vigor de la Constitución, que son las Catalana, Vasca y Gallega, más la Navarra, Andalucía, Valenciana y Canaria, que accedieron por la vía del artículo 151 de la Constitución, las diez restantes se instauraron a través de una autonomía de carácter gradual, completándose el mapa autonómico con el acceso de las dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla a regímenes autonómicos especiales.

### 3.4.9. *Los Estatutos de Autonomía*

#### 3.4.9.1. *Naturaleza jurídica*

Una de las novedades más importantes del sistema normativo introducido por la constitución la constituyen los Estatutos de Autonomía, cuya caracterización básica lleva a cabo el artículo 147, apartado 1, que debe, no obstante, examinarse en conexión con otros preceptos de la Constitución. De este examen conjunto se obtienen las notas principales que caracterizan a este tipo de normas jurídicas de acuerdo con nuestra Constitución. El propio artículo 147.1 señala las dos perspectivas bajo las que cabe contemplar los Estatutos de Autonomía: como «norma básica» de la Comunidad Autónoma a la que se refieren y, de otro lado, como «parte integrante del ordenamiento jurídico» del Estado.



---

*Normas básicas de la Comunidad Autónoma*

El artículo 147, apartado 1 de la Constitución, define formalmente el Estatuto de Autonomía, en primer término y de forma breve y certera, como «la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma».

Aparece bajo esta perspectiva el Estatuto de Autonomía como la cúspide del ordenamiento jurídico de cada Comunidad Autónoma; en cierto sentido, como la «Constitución» de ésta. La afirmación requiere, sin embargo, de una inmediata precisión. El Estatuto no es una norma de rango constitucional, ni emana de un poder «constituyente» semejante a las Constituciones de los Estados en un sistema confederal: el fundamento del Estatuto se encuentra en la propia Constitución, en el derecho a la autonomía que ésta reconoce en su artículo 2, y por eso su finalidad no es otra que la de crear y articular orgánicamente una Comunidad Autónoma «dentro de los términos de la presente Constitución» (art. 147, apartado 1) y de la organización territorial de un «Estado» único (art. 137).

Bajo una consideración formal, el Estatuto de Autonomía corona el sistema normativo propio de cada Comunidad Autónoma: tal es uno de los sentidos que admite su caracterización como «norma... básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147, apartado 1). Esto significa, ante todo, que cada Comunidad Autónoma dispone de capacidad normativa, lo cual es consecuencia del reconocimiento de su «autonomía» (arts. 2 y 137) y de su «autogobierno» (art. 143, apartado 1).

Pero aunque el Estatuto de Autonomía corona el sistema normativo propio de cada Comunidad, ha de quedar claro que ese sistema propio no equivale al ordenamiento jurídico todo aplicable a dicha Comunidad. No por evidente, puede omitirse esta afirmación, consecuencia asimismo de la configuración territorial de un Estado único que la Constitución establece. La unidad y la unicidad del ordenamiento jurídico (art. 9.1, entre otros) significa la aplicación global de éste a todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las reservas de normatividad en favor de los otros entes territoriales y, particularmente aquí, de las Comunidades Autónomas. En éstas, por tanto, el Derecho estatal (art. 149.3) es directamente aplicable, con las excepciones indicadas, de modo que el ordenamiento jurídico aplicable a cada Comunidad no se agota en las normas que emanen de los órganos competentes de ella.

*Leyes integrantes del ordenamiento jurídico estatal*

Los Estatutos de Autonomía son, también, parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado, como declara de modo taxativo el artículo 147, apartado 1 de la Constitución. Prescindiendo de la adición enfática que el texto contiene («el Estado los «reconocerá y amparará»

como parte»...), la calificación tiene un valor sustantivo considerable en el que conviene profundizar.

Hay que reiterar aquí, con mayor fuerza si cabe, la unidad y unicidad del ordenamiento jurídico que la Constitución declara (art. 9.1, entre otros) y que es consecuencia de la soberanía nacional única que igualmente proclama (preámbulo y art. 1.2). Los Estatutos de Autonomía forman parte integrante del ordenamiento estatal y no reservas o excepciones a aquel: la reserva de potestad normativa en favor de las Comunidades Autónomas ni se ejerce por el Estatuto, que es una ley del Estado, ni significa la contraposición de un «Derecho de las Comunidades Autónomas» frente al «Derecho del Estado» más que en la dimensión instrumental del sistema de prelación de fuentes de un ordenamiento jurídico único.

El Estatuto de Autonomía es, en sí mismo, «parte integrante» del ordenamiento jurídico del Estado. Esto es, no se recibe o integra a posteriori en aquel, sino que nace como norma del Estado.

### *Leyes orgánicas sui generis*

Si, según ha quedado expuesto, los Estatutos de Autonomía son parte integrante del ordenamiento jurídico estatal, habrá que precisar ahora que, de modo más particular, se trata, en el conjunto de aquel, de leyes orgánicas. Así resulta con claridad de diversos preceptos de la Constitución: artículos 81.1 y 151, de modo principal. Por ese su carácter de leyes orgánicas, comparten, pues, con éstas la imposibilidad de la delegación legislativa (art. 82.1), en tanto que, como normas de régimen de las Comunidades Autónomas, tampoco pueden ser aprobadas por Ley (art. 86.1).

Cuestión de mayor trascendencia presenta la indudable caracterización *sui generis* de los Estatutos de Autonomía dentro del conjunto de las diversas clases de leyes orgánicas ya que gozan de «inmunidad frente a otras leyes del Parlamento, tanto ordinarias como orgánicas». Esa condición deriva lisa y llanamente, de la exigencia de un sistema propio para la reforma o modificación del Estatuto (artículos 147.3 y 152.2 de la Constitución; este último de dicción mucho más contundente), que resultaría fácilmente defraudado de aceptarse la intromisión por parte de otras leyes del Estado, incluso de naturaleza orgánica.

### *3.4.9.2. Contenido de los Estatutos de Autonomía*

El apartado 2 del artículo 147 enumera cuatro grupos de materias que deben constituir contenido preceptivo de cualquier Estatuto de Autonomía: denominación de la Comunidad Autónoma, delimitación de su territorio, denominación, organización y sede de sus instituciones y las

competencias asumidas. Pero esa enumeración no agota el contenido de éstos, no solo porque otros preceptos constitucionales imponen la consignación de extremos varios, sino también por cuanto ese contenido puede tener mayor amplitud, bien en base a normas también constitucionales o derivadas de ellas, bien conforme a la propia naturaleza y objeto del Estatuto de Autonomía. Esta diferencia de supuestos puede servirnos de guía a la hora de precisar con algún detalle la materia propia o contenido de los Estatutos de Autonomía en general.

### *Contenidos preceptivos y facultativos*

La Constitución exige en varios preceptos que los Estatutos incluyan en su texto diversas materias. Aparte de los cuatro géneros de cuestiones que explicita el artículo 147, apartado 2, que serán objeto de atención especial en lo que sigue, la Constitución obliga a cada Estatuto de Autonomía a consignar el procedimiento de reforma del propio Estatuto (artículos 147.3 y 152.2).

Fuera de los preceptos indicados, las restantes materias que contengan los Estatutos de Autonomía deben considerarse de inclusión facultativa u opcional, aunque en la mayoría de los casos deriven de la naturaleza de otros preceptos constitucionales (así, el ejercicio del derecho a la autonomía por la aprobación del propio Estatuto: artículos 2 y 143.1; o el carácter «histórico» de la Comunidad Autónoma en alguno de los tres supuestos que contiene este último, etc.). La misma Constitución hace mención explícita de algunas de estas materias: convenios entre Comunidades Autónomas (artículo 145.2), establecimiento de circunscripciones territoriales propias (artículo 152.3) y colaboración con el Estado en la gestión tributaria (artículo 156.2).

Consideración particular y detallada merecen ahora los cuatro géneros de cuestiones que, con carácter de contenidos preceptivos de todo Estatuto de Autonomía, establece el apartado 2 del artículo 147.

### *Denominación de la Comunidad*

El artículo 147, apartado 2, a), obliga a los Estatutos de Autonomía a que recojan en su contenido «la denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica».

Resulta de aquí, en primer término, que toda Comunidad Autónoma ha de tener una «denominación», un nombre que la designe e identifique. Ahora bien: tal denominación solo tiene una referencia en el precepto que nos ocupa: ser la que «mejor corresponda a su identidad histórica» (la de la propia Comunidad Autónoma). Se trata, como es obvio, de un típico

concepto jurídico indeterminado, de difícil control en la práctica. Por regla general, se han adoptado las denominaciones de ámbito geográfico ya acreditadas, como ya se hiciera en los correspondientes regímenes preautonómicos, sin que se suscitara una problemática especial. Pero en algunos casos esas denominaciones se han etiquetado o calificado con un concepto jurídico previo: «País» (vasco), «Principado» (Asturias), «Región» (Murcia), «Comunidad Autónoma» (Islas Baleares) o simplemente «Comunidad» (Madrid). En la preparación del Estatuto de Valencia la elección del término «País», que era la de «mejor identidad histórica» y recogía el proyecto, fue rechazada con ardor por uno de los polos políticos y la polémica se zanjó con una fórmula híbrida tan al gusto de los negociadores de aquella etapa: «El pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma... con la denominación de Comunidad valenciana» (art. 1.1). Sin embargo, la mitad de los Estatutos no cumple con la exigencia de hacer constar, como tal, la denominación, aunque ello se deduzca del texto del artículo o artículos iniciales y así ocurre en los Estatutos de Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja, Aragón, Canarias, Extremadura, Castilla y León, Ceuta y Melilla.

### *Delimitación del territorio*

Este requisito que, como de mención obligatoria también en los Estatutos de Autonomía, preceptúa el apartado 2.b), del artículo 147 («la delimitación de su territorio»), es consustantivo a la creación de todo ente territorial, como es el caso de las Comunidades Autónomas.

Todos los Estatutos de Autonomía han llevado a cabo una delimitación del territorio que comprende la respectiva Comunidad Autónoma. Las formulaciones muestran numerosas diferencias, pero en la gran mayoría de los casos tienen carácter semántico y, por ello, irrelevante en la práctica, así se utilizan expresiones como son las siguientes: el territorio de la Comunidad Autónoma... «es el de», «comprende el de», «es el comprendido en», «formado por el de», «integrado por el de», etc.

Otras diferencias, ya sustantivas, obedecen a peculiaridades geográficas («territorios insulares» e «islas») o administrativas históricas («Territorios Históricos», «comarcas» o «Merindades»).

El criterio más común, seguido en casi todos los Estatutos, consiste en referir la delimitación territorial a las dos entidades administrativas menores preexistentes; esto es, a los municipios, integrados a su vez en la o las provincias.

La formulación constitucional, sin embargo, no evita la modificación indirecta del territorio de una Comunidad Autónoma por la vía de la alteración del de una provincia (art. 141.1), lo que no podría considerarse

válido al implicar modificación del correspondiente Estatuto de Autonomía, según lo antes expuesto a propósito de la «inmunidad» de éste.

Cuestión distinta es la previsión de incorporación a una Comunidad Autónoma de territorios no comprendidos en la delimitación inicial. Previsiones a este propósito figuran tanto en la Constitución como en algunos Estatutos. En el primer caso nos encontramos con la eventual incorporación de Navarra al País Vasco (Disposición transitoria cuarta) y, ya con una problemática especial en la que no corresponde entrar aquí, las que pudieran derivarse de los supuestos previstos en el artículo 144. Otras previsiones de este tipo se contienen en varios Estatutos de Autonomía. Así, con mayor relevancia, el del País Vasco incluye un procedimiento para la «agregación» a esta Comunidad Autónoma de «otros territorios o municipios que estuviesen enclavados en su totalidad dentro del territorio de la misma» (art. 8), que es el caso del enclave burgalés del Condado de Treviño. El Estatuto de Andalucía, por su parte, recoge «la ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma..., una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española» que da cobijo, mediante una fórmula elegante, al tema de Gibraltar). Finalmente, dos Estatutos (los de La Rioja y Cantabria) regulan la posibilidad de que sus respectivas Comunidades se integren en otra (Castilla y León, de la que proceden, aun cuando no se la nombra).

Todavía cabría evocar un tercer supuesto que tendría incidencia en la configuración, bien que a posteriori, del territorio de una Comunidad Autónoma. Nos referimos a la separación de una o varias provincias, aunque este supuesto no está contemplado en la Constitución. Como ha podido verse en el párrafo anterior, los Estatutos de Autonomía de Navarra, La Rioja y Cantabria contemplan la posibilidad de incorporación de una Comunidad Autónoma a otra, pero mediante la disolución de la primera y en bloque, lo que, por otra parte, no podía ser de otro modo puesto que se trata de Comunidades uniprovinciales. Sin embargo, dado el silencio de la Constitución, ningún Estatuto regula la separación ni la incorporación a su Comunidad de una provincia integrada en otra pluriprovincial.

### *Instituciones propias*

Mención obligada de todo Estatuto de Autonomía constituye también, conforme al apartado 2.c), del artículo 147, «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias».

Por tanto, en cuanto a las instituciones propias, el precepto exige que se señale en los Estatutos la denominación, organización y sede de aquellas. Este precepto cabe relacionarlo con el artículo 152.1. de la Constitución, que señala que en los Estatutos aprobados por el procedi-

miento previsto por el artículo 151.1 la organización institucional de la Comunidad se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas; y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla.

Pero nada ha impedido que a este esquema responda también la organización institucional de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del 143.2 de la Constitución. Ello no obstante, hay que tener en cuenta que, conforme dispone el artículo 148.1 de la Constitución, —y así se determina en todos los Estatutos de autonomía—, a las Comunidades autónomas compete la organización de sus instituciones de autogobierno, por lo que, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, —Sentencias 35/82 y 204/92, entre otras— las Comunidades autónomas pueden crear otras instituciones de autogobierno, más allá de las previstas en sus Estatutos, en la medida que lo juzguen necesario para su autogobierno. Y así, no son pocas las Comunidades autónomas que han creado por Ley instituciones no previstas en sus Estatutos, como por ejemplo los Consejos Consultivos, o los órganos autonómicos equivalentes al Defensor del Pueblo o al Tribunal de Cuentas.

En cuanto a la sede de las instituciones autónomas propias, del enunciado constitucional no puede deducirse, como ha señalado el Tribunal Constitucional, (STC 89/1984), una reserva estatutaria absoluta, por lo que tal determinación puede diferirse a lo que dispongan las leyes autonómicas.

Hay que tener en cuenta que a pesar de la mención contenida en el artículo 151.1 con relación a los Tribunales Superiores de Justicia («Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma»), dichos órganos no forman parte de la Administración Autónoma pues el Poder Judicial es único para todo el Estado. Aquellos Tribunales son, por tanto, órganos del Estado en la Comunidad autónoma, pero en ningún caso, órganos de éstas.

### *Competencias asumidas y traspaso de servicios*

Con arreglo al apartado 2.d) del artículo 147, los Estatutos de Autonomía deben contener «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas».

La referencia a las competencias reenvía a los preceptos en que se establecen las correspondientes «listas» de aquellas: artículo 148.1, para todas las Comunidades Autónomas, y artículo 148.2, en relación con el artículo 149, para las de la vía del artículo 151 y también para las restantes transcurridos cinco años (art. 148.2). Sin adentrarse aquí en la problemática sustantiva que plantean las normas citadas, todos los Estatutos de Autonomía incorporan listas, por lo común muy largas, de las competencias que cada Comunidad asume, y ello, por cierto, con un explicable mimetismo con respecto a los dos primeros textos aprobados, los Estatutos vasco y catalán. En la práctica, el desglose de las correspondientes listas de materias se ha efectuado en los Estatutos en base a las facultades asumibles por cada Comunidad Autónoma, en una difícil y a veces forzada interpretación del artículo 149.1 de la Constitución, agrupando así aquellas en torno a las categorías de competencias «exclusivas» o «plenas», competencias de «desarrollo legislativo» y de «ejecución», básicamente.

Por lo que se refiere a las «bases para el traspaso de los servicios», se trata de una exigencia que cumplen todos los Estatutos, básicamente a través de la creación y regulación de las llamadas «Comisiones Mixtas de Transferencias» (la mayoría creadas ya bajo los previos regímenes de preautonomía).

### *3.4.9.3. Reforma de los Estatutos de Autonomía*

Como norma institucional básica de una Comunidad Autónoma, al igual que la Constitución, los Estatutos regulan su propio mecanismo de reforma, cosa que no sucede con ninguna otra norma.

La Constitución prevé dos procedimientos de reforma: el general, para las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143.2, que se contiene en el artículo 147.3, a cuyo tenor «la reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica»; y el especial, reservado a los Estatutos de Autonomía aprobados por la vía del artículo 151.1, que está establecido en el artículo 152.2, de acuerdo con el cual: «una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

Como ya se ha expuesto en el procedimiento de reforma intervienen tanto el parlamento autonómico como el estatal, de tal suerte que para que la reforma prospere es necesaria una sintonía entre ambos. Efectivamente, los Estatutos prevén una primera fase en el que el proyecto de reforma es elaborado por el parlamento autonómico que lo remite a las

Cortes Generales, para que lo aprueben mediante Ley Orgánica. Hay que tener en cuenta que la exigencia de referéndum solo es exigible para los estatutos aprobados por la vía del artículo 151 de la Constitución. Sin embargo, el Estatuto de la Comunidad Valenciana, reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, también contempla la ratificación por referéndum de las reformas estatutarias, a pesar de no ser la Comunidad Valenciana una de las de la vía del artículo 151.

En cuanto a la tramitación en las Cortes Generales de este tipo de iniciativas, el silencio de los Reglamentos de ambas Cámaras hizo necesaria la aprobación de dos Resoluciones, una de la Presidencia del Congreso de los Diputados y otra de la Presidencia del Senado, de 16 de marzo y de 30 de septiembre de 1993, respectivamente.

Cabe advertir que no hay coincidencia en los diferentes Estatutos a la hora de fijar quienes tienen iniciativa para proceder a su reforma. Así, por ejemplo, el artículo 64 del Estatuto de la Comunidad de Madrid señala que la iniciativa corresponde al Gobierno o a la Asamblea de Madrid, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o de dos tercios de los municipios de la Comunidad cuya población represente la mayoría absoluta de la Comunidad de Madrid. No se reconoce en dicho Estatuto iniciativa a favor de las Cortes Generales, cosa que sí sucede en otros Estatutos: Estatuto de Castilla y León (artículo 55); Castilla-La Mancha (artículo 54); Comunidad Valenciana (artículo 81); Aragón (artículo 61); La Rioja (artículo 58); Andalucía (artículo 74); Cantabria (artículo 58); Principado de Asturias (artículo 56); Murcia (artículo 55); Canarias (artículo 64); Extremadura (artículo 62); Illes Balears (artículo 76); País Vasco (artículo 46) y Cataluña (artículo 223, para el caso de reforma de los Títulos del Estatuto que afecten a las relaciones con el Estado). Hay Estatutos que reconocen iniciativa a los municipios (por ejemplo, artículo 64 del Estatuto de la Comunidad de Madrid; artículo 56 del Estatuto del Principado de Asturias; y artículo 58 del Estatuto de La Rioja). El nuevo Estatuto de Cataluña, si bien no reconoce la potestad de iniciativa de los ayuntamientos, sí que les reconoce, siempre y cuando reúnan una serie de requisitos numéricos, la posibilidad de proponer al Parlamento el ejercicio de su iniciativa parlamentaria (artículos 222 y 223). Otros estatutos, además, reconocen iniciativa de reforma al Gobierno de la Nación (art. 56 del Estatuto del Principado de Asturias, y art. 55 del de Murcia).

Por otra parte cabe señalar que algunos Estatutos prevén dos procedimientos de reforma diferenciando la que pretende ampliar el ámbito competencial de la del resto de supuestos (en este sentido cabe hacer referencia al artículo 61 del Estatuto de la Comunidad Valenciana que exige acuerdo adoptado por tres quintas partes de sus miembros, salvo que solo tuviera por objeto la ampliación del ámbito competencial, en cuyo caso bastará la mayoría simple de las Cortes Valencianas). En el



mismo sentido artículo 55 del Estatuto de Murcia y otros, como es el caso del Estatuto de la Comunidad de Madrid (artículo 64), del Estatuto de Castilla-La Mancha (artículo 54) o del Estatuto de Castilla y León (artículo 55) no realizan tal distinción.

El Estatuto de Cataluña también contempla dos procedimientos de reforma, en función de la materia afectada por la misma: así, el Estatuto de 2006 distingue entre la reforma de los Títulos del Estatuto que no afectan a las relaciones con el Estado (Títulos I y II) y la reforma del resto de Títulos.

## 4. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 4.1. Naturaleza

La supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico requiere el establecimiento de una instancia, una jurisdicción, ante la cual se planteen aquellos recursos fundados en la presunta inconstitucionalidad de la ley o de ciertos actos de los poderes públicos. La Constitución española de 1978 opta por un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes, propio de buena parte de los ordenamientos constitucionales de la Europa continental, establecido mediante la creación de un Tribunal especializado que juzga sobre la adecuación de la norma o el acto de que se trate al ordenamiento constitucional, en clara diferencia con el existente en los países anglosajones.

El Tribunal Constitucional se constituye como el primer mecanismo para asegurar el cumplimiento de la Constitución. Es la propia Constitución quien lo establece como su principal garante. Se trata por tanto de un órgano de autoaseguramiento constitucional. En este sentido el artículo 1.1 de la Ley que lo regula establece que «el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido solo a la Constitución y a la Ley que lo regula».

El Tribunal Constitucional es pues un órgano independiente de cualquier otro poder del Estado, que tiene por función fundamental juzgar sobre la adecuación de las normas al ordenamiento constitucional. El Título IX de la Constitución se dedica íntegramente a desarrollar esta institución, viniendo a completar su régimen jurídico la Ley Orgánica, de 3 de Octubre de 1979 modificada en varias ocasiones desde su publicación.

El Tribunal Constitucional es un órgano de caracteres específicos, ya que aunque dicte sentencias, sus componentes no pertenecen necesariamente a la carrera judicial, siendo su nombramiento, igualmente, de carácter temporal. Es, por tanto, un órgano situado fuera del poder judicial, aunque de naturaleza jurisdiccional. El Tribunal Constitucional

«garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados».

Nuestra Constitución, siguiendo el modelo europeo, optó por la creación de un órgano específico encargado del control de la constitucionalidad de las leyes con el nombre de Tribunal Constitucional y que según el artículo 1.1 de su Ley Orgánica reguladora es entendido como «intérprete supremo de la Constitución».

Sin duda el primer punto a abordar en el estudio de esta figura es el relativo a su verdadera naturaleza. Como consideración inicial debe destacarse el carácter autónomo del Tribunal Constitucional que no forma parte de ningún poder del Estado, señaladamente del Poder Judicial. En efecto, la Constitución distingue con claridad el Poder Judicial regulado en el Título VI y el Tribunal Constitucional al que dedica el Título IX, a diferencia, por ejemplo, del caso alemán en el que Tribunal Constitucional Federal sí está incluido en la organización judicial. Ahondando en esta idea, el artículo 1.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le considera «independiente de los demás órganos constitucionales». El propio Tribunal Constitucional ha dejado claro en su. STC 9/1981, de 31 de marzo, que no es un órgano integrante del poder judicial, aunque cuestiones puramente formales como el hecho de que sus integrantes reciban el nombre de magistrados o sus resoluciones adopten la estructura de sentencias, autos o providencias pudieran hacer pensar lo contrario.

Sentado el carácter independiente del Tribunal Constitucional puede decirse que es un órgano constitucional superior. Primero, porque está creado por la propia Constitución; segundo, porque tiene jurisdicción en todo el territorio español (art. 161.1 CE); tercero, porque es único en su orden (art. 1.2 LOTC); cuarto, porque sus sentencias tienen valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas (art. 164.1 CE); y quinto, porque sus sentencias, salvo las que se limiten a la estimación subjetiva de un derecho, tienen plenos efectos frente a todos (art. 164.1 CE). Lo anterior confiere al Tribunal Constitucional un carácter peculiar que le afianza en una posición de privilegio en el ordenamiento español puesto que los demás órganos del Estado deben acatar sus decisiones sin posibilidad de impugnarlas jurídicamente. Ello no significa, sin embargo, que podamos decir que estemos en presencia de un órgano «soberano» sino que, el Tribunal Constitucional es un poder neutro, que se limita a sostener la efectividad del sistema constitucional, pero que en modo alguno le configura y, menos aún, impide su cambio. Es en la facultad de acordar este cambio donde justamente hay que ver la nota de la soberanía y lo que constituye el límite infranqueable de la justicia constitucional.

La caracterización anterior no agota desde luego la cuestión ini-

cialmente planteada, esto es, la naturaleza del Tribunal Constitucional. En este sentido hay que decir que un primer problema se circunscribe a determinar si estamos en presencia de un órgano jurídico o de un órgano de naturaleza política. Domínguez Martín, apelando al antecedente del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española, considera que en el Tribunal Constitucional de 1978 se aprecia una «acentuada politización». Sin embargo hay que tener en cuenta que en la composición del órgano en 1931 se incluían, entre otros, el Presidente del Tribunal de Cuentas, el del órgano consultivo previsto en el artículo 93 de la Constitución republicana, dos diputados, un representante por cada una de las regiones españolas y además el Presidente era designado por el Parlamento. Nada de eso ocurre en la actualidad aunque prácticamente todos los Magistrados sean elegidos en instancias políticas pero siempre respetando, como se verá más adelante, los requisitos establecidos en el artículo 159.2 de la Constitución, que distan mucho de suponer un criterio estrictamente político como sucedía en 1931. El ambiente social que se vivió desde ese año hasta el estallido de la Guerra Civil tampoco fue el más idóneo para que el Tribunal de Garantías Constitucionales desempeñara su labor en un plano estrictamente jurídico como puede decirse, en términos generales, que ha llevado a cabo el Tribunal Constitucional desde su entrada en funcionamiento en 1980. Ya antes (1929) y con un carácter general, Karl Schmitt había criticado la politización de la justicia constitucional. Para el famoso autor decisionista «una expansión sin inhibiciones de la justicia no transforma al Estado en jurisdicción, sino los Tribunales en instancias políticas. No conduce a juridificar la política, sino a politizar la justicia. Justicia constitucional es una contradicción en los términos». En semejante sentido, Schneider no duda en afirmar que «la jurisdicción constitucional es de por sí justicia política».

La raíz del tema estriba en las relaciones no siempre fáciles política-Derecho, en la concurrencia de dos efectos, a saber, la politización del Derecho o la juridificación de la política, no siempre conciliables. Es cierto que el Tribunal Constitucional resuelve en muchos casos conflictos puramente políticos planteados ante él por cuestiones de idéntica naturaleza pero lo importante no es tanto calificar las motivaciones que empujan a los que residencian sus pretensiones ante el Tribunal Constitucional sino la precisa determinación de los criterios que utiliza éste para decidir. Para llegar a una conclusión fiable hay que partir del dato, ya conocido, que legitima a la propia jurisdicción constitucional, es decir, la defensa jurídica de la Constitución y más en concreto aún el carácter de norma jurídica suprema que hoy se le reconoce a la Constitución.

El Tribunal Constitucional no es el encargado de la defensa material o política de la Constitución, sino de su defensa jurídica partiendo de su valor normativo supremo. Nuestro Tribunal Constitucional se ha

definido a sí mismo como «guardián de la Constitución» (STC 78/1984, de 9 de julio), pero guardián jurídico sin duda, sujeto además a criterios puramente jurídicos pues no hay que olvidar que según el artículo 1.1 LOTC «está sometido solo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica», aunque la vinculación jurídica pueda entenderse más amplia toda vez que el artículo 9.1 de la Constitución establece que los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Los anteriores preceptos limitan pues la libertad del Tribunal Constitucional para determinar qué tipo de criterios puede utilizar para resolver los conflictos que le son planteados, de naturaleza política en muchos casos sin duda, pero que deben ser decididos utilizando únicamente métodos y argumentaciones jurídicas presididas siempre por la Constitución. Cabe concluir por tanto que por su origen, su cometido genérico y las pautas de su actuación, el Tribunal Constitucional es un órgano de naturaleza jurídica.

Partiendo de esta base se nos plantea un segundo interrogante referido a la determinación exacta del tipo de actividad, ya concebida como estrictamente jurídica, que desempeña el Tribunal Constitucional y que a la vista de la experiencia se entiende como la introducción de un «problema» entre el poder legislativo y el poder judicial. En efecto, las dos hipótesis manejadas para describir la labor del Tribunal Constitucional han sido, bien su carácter jurisdiccional, bien su vertiente como legislador. La propia doctrina es fluctuante en este sentido, pues si en un principio consideró la labor del Tribunal Constitucional como «verdaderamente jurisdiccional», luego reconoció que un Tribunal de esta especie «funciona como legislador en sentido negativo». No fue ajena a este cambio la crítica de Karl Schmitt cuando afirmaba que la justicia constitucional «es en realidad legislación, e incluso legislación constitucional, y no justicia». La doctrina española apuesta, en general, por el carácter jurisdiccional (Sánchez Agesta, Fernández Segado, Pérez Tremps, Ignacio de Otto). Ahora bien, es preciso hacer unas puntualizaciones previas. Cuando, por ejemplo, Pérez Tremps habla del Tribunal Constitucional como «jurisdicción especializada» obviamente no se refiere a este órgano como una más de las especializaciones dentro del sistema judicial (penal, contencioso-administrativo, social, etc) sino de un tipo de jurisdicción particular, la constitucional, recogida en la Constitución con un carácter autónomo al no estar integrada en la estructura judicial común. Por tanto no se rompe con ello el principio de unidad jurisdiccional del artículo 117 de la Constitución porque se trata de algo distinto en cuanto a su naturaleza y alcance.

Así centrado el tema habría que preguntarse si verdaderamente el Tribunal Constitucional es un órgano con un sentido equiparable a un auténtico tribunal. La respuesta que aquí se defiende es negativa por varias razones:

- a) El Tribunal Constitucional solo actúa a instancia de parte, viéndose privado de una acción de oficio característica de un auténtico órgano jurisdiccional. Se limita, pues, a una «justicia rogada» resolviendo las cuestiones que le son planteadas.
- b) El Tribunal Constitucional carece de la competencia para hacer ejecutar lo juzgado, característica de todo órgano jurisdiccional. Cuando sus decisiones implican la necesidad de una acción material de ejecución positiva, ésta corresponde a otros órganos del Estado.
- c) El Tribunal Constitucional no interviene como un órgano judicial en un verdadero proceso, es decir, no enjuicia hechos concretos a los que deba aplicar una norma con un criterio decisorio. Sobre todo en su sentido más propio, esto es, en el control de constitucionalidad de las leyes, el Tribunal Constitucional se limita a hacer una valoración abstracta entre dos normas, la Constitución y una ley o norma con rango de ley, para decidir si ésta contradice o no aquélla.

Rechazada la hipótesis del carácter jurisdiccional, nos queda la segunda, es decir, el carácter legislativo. Debemos preguntarnos en consecuencia si el Tribunal Constitucional es un auténtico legislador. El propio órgano en STC 5/1981, de 13 de febrero dice que no es legislador. Desde luego no es un legislador en sentido estricto, lo que podíamos denominar legislador positivo, toda vez que según el artículo 66.2 de la Constitución son las Cortes Generales quienes ejercen la potestad legislativa del Estado. La única posibilidad es considerar al Tribunal Constitucional como «legislador negativo», esto es, como un órgano con competencia para dejar sin validez preceptos legales si entiende que vulneran la Constitución. Ahora bien, realmente lo anterior no puede llevarnos sin más a la idea del Tribunal Constitucional como legislador por diversos motivos:

- a) Su origen y composición distan mucho de ser las mismas que un verdadero órgano legislativo.
- b) Sus competencias y funciones, en general, no coinciden tampoco con las del legislador.
- c) Sus decisiones no son objeto de recurso alguno (art. 164.1 CE), en contra de la revisión a la que están sometidas las leyes precisamente ante el propio Tribunal Constitucional.
- d) No tiene autocapacidad derogatoria o revisora de la legislación por meros criterios de oportunidad política sino que se limita en su aspecto más propio, como quedó apuntado, a una comparación abstracta y a petición de terceros entre la Constitución y una norma con rango de ley.

- e) Su criterio de actuación es exclusivamente jurídico, en contra del carácter básicamente político que guía las decisiones del legislativo, que está formado precisamente por los representantes de los distintos partidos políticos.

Cuestionados los dos planteamientos clásicos sobre la naturaleza jurídica del Tribunal Constitucional, es preciso atender a la literalidad de los preceptos y apuntar simplemente que el Tribunal Constitucional es el «intérprete supremo de la Constitución» (art. 1.1 LOTC). Ello implica que su labor no es estrictamente ni jurisdiccional ni legislativa, sino tan solo interpretativa. Lo que sucede es que de su interpretación pueden derivarse diversas consecuencias lógicas. Si el Tribunal Constitucional entiende que una ley o norma con rango de ley contradice la Constitución, es claro que se depurará del ordenamiento. Si resuelve un conflicto de competencias entre el Estado y una Comunidad Autónoma o un conflicto entre dos órganos constitucionales del Estado deberá tomar una decisión concreta que resuelva la disputa planteada pero eso no anula su estricta consideración de intérprete, si bien supremo, de la Constitución.

Tema distinto es el descubrimiento del valor del Tribunal Constitucional en sí mismo que le legitime como intérprete supremo de la Constitución. El propio Tribunal Constitucional tiene declarado que le «corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél» (STC 76/1983, de 5 de agosto). De ahí que entre nosotros García de Enterría apunte como posición jurídica del Tribunal Constitucional la de ser un comisionado directo del poder constituyente, es decir, del pueblo soberano para actuar a posteriori y en su nombre a fin de controlar el ejercicio de la potestad legislativa que ese pueblo otorga en cada momento a las Cortes Generales mediante los procesos electorales. En ese punto reside por tanto la esencia del Tribunal Constitucional como órgano jurídico, la de ser el representante del poder constituyente garantizando para el futuro la observancia de lo que el propio poder constituyente quiso y que plasmó de forma jurídica en la Constitución como norma suprema del Estado.

## 4.2. Composición

### 4.2.1. Número de miembros

El artículo 159 de nuestra Constitución, con el que se abre el Título dedicado al Tribunal Constitucional, aborda la regulación del perfil orgánico del Tribunal, contemplando al efecto los principios básicos que han de regir inexcusablemente en cuatro de los aspectos medulares en

la composición de cualquier órgano: 1) la composición propiamente dicha o integración del órgano, que abarca tanto el número de miembros como el procedimiento de designación o elección de los mismos; 2) la cualificación requerida para el acceso al Tribunal como miembro del mismo; 3) el período de desempeño del cargo y el procedimiento de renovación de sus miembros, y 4) las líneas generales del estatuto jurídico de los integrantes del Tribunal, con especial referencia a sus incompatibilidades.

En sus tres primeros apartados, el artículo 159 se refiere a los tres primeros aspectos, mientras que los apartados cuarto y quinto se enmarcan dentro de lo que podemos estimar como líneas generales del estatuto jurídico de los miembros del Tribunal.

Según el artículo 159.1 de la Constitución, «el Tribunal Constitucional se compone de doce miembros». El número de integrantes de cualquier órgano colegiado es puramente convencional por lo que carece de relevancia en principio discutir si conviene un número u otro. Lo único que puede decirse es que no parece oportuno que la composición sea excesiva, complicando de suyo el proceso de decisión. Por eso puede parecer válido que sean doce los integrantes de nuestro Tribunal Constitucional, no desviándose demasiado de sus homólogos (nueve en Francia donde junto a esos nueve miembros, forman parte asimismo del Consejo Constitucional, como vocales de pleno derecho y con carácter vitalicio, los antiguos Presidentes de la República; once en Grecia; trece en Portugal; catorce en Austria (más seis suplentes); quince en Turquía (y cinco suplentes); dieciséis en Alemania y quince en Italia.

Lo que sí parece discutible es que se eligiera un número par con el riesgo de que exista empate que solo será decidido con el voto de calidad del Presidente, peligro apuntado pronto por la doctrina y que se hizo patente en la primera sentencia del caso Rumasa, decidida por el voto de calidad del entonces Presidente García Pelayo. No es preciso recordar la trascendencia de aquella decisión por varias razones, incluida de modo notable el proceso de su elaboración lo que contribuyó en un primer momento al desprestigio del propio Tribunal Constitucional. En consecuencia hubiera sido más deseable un número impar de integrantes. Hay que señalar al hilo de lo anterior que el número de doce incluye al Presidente, que será nombrado por el Rey entre sus miembros, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años (art. 160 CE).

Ya en el debate constituyente las voces de los senadores señores Sánchez Agesta y Ollero Gómez se alzaron advirtiendo acerca de la conveniencia de que el Tribunal contara con un número impar de Magistrados. Lo contrario podría conducir en algún caso a un callejón sin salida a la hora de fallar una sentencia, dada la posibilidad de empate, que aunque podía solventarse otorgando un voto de calidad al Presidente del Tribu-

nal, solución, por lo demás, poco aconsejable, dado el peso decisivo de responsabilidad que ello entraña para el Presidente, con el consiguiente desgaste del mismo, en especial, por las connotaciones o interpretaciones que tal circunstancia puede desencadenar en la opinión pública y entre las propias fuerzas políticas, lo cierto es que debiera haber venido resuelta por la Norma suprema.

La doctrina, por lo general, se ha pronunciado críticamente en torno a la circunstancia que nos ocupa. Así, Aragón estima que hubiera sido más conveniente establecer un número impar al objeto de facilitar la resolución en los casos de empate, opinión a la que se suma González Pérez. Alzaga lamenta la adopción de un número par, que obligará al Presidente del Tribunal a ejercitar en determinados casos su voto dirimente, lo cual no solo es anómalo (los Tribunales, por definición, se componen de miembros en número impar), sino que puede complejizar y politizar en exceso la elección del Presidente de este órgano. Garrido Falla, en idéntica dirección, advierte que es un número que inevitablemente planteará problemas de empate de votos, para los que no ha sido prevista la concesión de voto de calidad para el Presidente (sí contemplada, sin embargo, por el artículo 90.1 de la L.O.T.C.). También Lucas Murillo hace constar que no parece adecuado, en principio, fijar un número par de Magistrados, y Alvarez Conde señala que ese número puede provocar situaciones de conflictividad. Por su lado, Pérez Tremps considera que el número, ni excesivo ni corto, cual corresponde a las necesidades del Tribunal Constitucional, de acuerdo a una costumbre de larga raigambre, parece incorrecto, ya que todo Tribunal conviene que esté formado por un número impar de Magistrados. Como vemos, la similitud de estos juicios es patente.

#### *4.2.2. Nombramiento*

El propio artículo 159.1 de la Constitución establece las cuatro vías de procedencia para designar a los Magistrados del Tribunal Constitucional: «cuatro lo serán a propuesta del Congreso de los Diputados 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». De esta manera, el Tribunal Constitucional es el único órgano constitucional en el que intervienen en el proceso de nombramiento de sus miembros todos los restantes órganos constitucionales.

Del artículo de referencia se desprenden varias conclusiones:

- a) Se acentúa la designación en sede parlamentaria. Ello es lógico si se defiende, como hicimos con anterioridad, que el Tribunal Constitucional es en realidad un comisionado del poder constituyente, del pueblo en definitiva, por lo que parece razonable que sea el propio pueblo a través de sus representantes en las



Cortes Generales el que tenga la mayor participación a la hora de formar este órgano constitucional. Lo que sucede es que en la práctica son las clases dirigentes de los partidos con representación parlamentaria, y no el pueblo directamente, las que deciden quiénes serán Magistrados del Tribunal Constitucional, utilizando además unos procedimientos, las famosas cuotas por ejemplo, que distan mucho de ser las más democráticas porque hacen suponer que los elegidos lo serán no solo por sus méritos propios sino también por afinidad ideológica.

- b) Se deja al Gobierno una parte, si bien reducida, de designación. Hubiera sido deseable que no se recogiera esa posibilidad porque eliminaría la sospecha, casi inevitable, de parcialidad en sus propuestas de nombramiento. Hay que tener en cuenta además que en situaciones de mayoría parlamentaria absoluta el hecho de que el Gobierno pueda designar a dos Magistrados amplía la base ideológica común en el Tribunal Constitucional con un riesgo evidente de politización gubernamental.
- c) Sería más razonable ampliar el número de los designados por el Consejo General del Poder Judicial para acentuar el carácter jurídico que la Constitución quiso atribuir al Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta que el Consejo elegirá entre integrantes del Poder Judicial.

En cuanto al procedimiento formal para la designación, en el caso de las Cámaras hay que remitirse a los Reglamentos respectivos (arts. 204 del Reglamento del Congreso y 184.1 a 5, 185 y 186 del Reglamento del Senado). Si se trata del Gobierno, simplemente hay que apuntar que es decisión colegiada que se adopta en sesión del Consejo de Ministros y en cuanto al Consejo General del Poder Judicial, el artículo 127.2 LOPJ establece que la propuesta de nombramientos es competencia del Pleno del Consejo por mayoría de tres quintos de sus miembros.

Por último, el nombramiento de los doce magistrados que integran el Tribunal Constitucional es efectuado formalmente por el Rey (art. 159.1 de la Constitución).

#### 4.2.3. *Requisitos*

La Constitución ha establecido un Tribunal Constitucional de tipo jurídico desprovisto del componente político que caracterizó al Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española. En efecto, el artículo 159.2 de la actual Constitución es concluyente cuando afirma que «los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios

públicos y Abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional». El artículo 18 LOTC añade como requisito además que «los magistrados del Tribunal deben ser ciudadanos españoles».

El sentido jurídico en la composición del órgano en presencia es irreprochable y generalmente aceptado por la doctrina por más que alguna voz aislada, y afortunadamente sin ningún eco, defendiera lo contrario durante los primeros años de funcionamiento del Tribunal Constitucional, evidentemente en otras circunstancias políticas. Lo que sí parece resaltable es la literalidad por casuística tal vez desafortunada del precepto. Hubiera sido más oportuno redactarlo de forma más genérica aludiendo solo al requisito de ser jurista de reconocida competencia con lo cual se abarcarían todas las posibilidades sin necesidad de diferenciar categorías profesionales porque con el texto en la mano, un juez, un secretario judicial o un catedrático de Escuela Universitaria siempre que reúnan los demás requisitos, ¿no podrían ser magistrados del Tribunal Constitucional?. Una respuesta negativa parecería demasiado drástica.

El artículo constitucional plantea otras cuestiones. Por ejemplo, «la reconocida competencia» es un concepto jurídico indeterminado imposible de fijar a priori en reglas formales, por lo que al margen de casos públicos y notorios sobre los que no quepa albergar duda alguna, será una apreciación subjetiva de los órganos con capacidad para proponer a los magistrados del Tribunal Constitucional. Por último, el requisito de los quince años de experiencia profesional ha sido especificado en el artículo 18 LOTC cuando señala que deberán ser nombrados juristas con más de quince años de experiencia profesional o en activo en la respectiva función, decantándose en consecuencia por el cometido genérico que conlleva el cargo que se ocupe.

#### 4.2.4. Duración del mandato

Dice el artículo 159.3 de la Constitución que «Los miembros del Tribunal Constitucional son designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres». En referencia a la primera elección del Tribunal, la Disposición Transitoria Novena de la Constitución establece que «a los tres años de la elección por vez primera de los miembros del Tribunal Constitucional se procederá por sorteo para la designación de un grupo de cuatro miembros de la misma procedencia electiva que haya de cesar y renovarse. A estos solos efectos se entenderán agrupados como miembros de la misma procedencia a los dos designados a propuesta del Gobierno y a los dos que proceden de la formulada por el Consejo General del Poder Judicial. Del mismo modo se procederá transcurridos otros tres años entre los dos grupos no afectados por el sorteo

---

anterior. A partir de entonces se estará a lo establecido en el número 3 del artículo 159».

La LOTC aclara por su parte que ningún Magistrado podrá ser propuesto al Rey para otro período inmediato salvo que hubiera ocupado el cargo por un plazo no superior a tres años (art. 16.2 in fine). En cuanto al procedimiento para renovar el Tribunal Constitucional, el artículo 17.1 LOTC establece que «antes de los cuatro meses previos a la fecha de expiración de los nombramientos, el Presidente del Tribunal solicitará de los Presidentes de los órganos que han de hacer las propuestas para la designación de los nuevos Magistrados, que inicien el procedimiento para ello». Por otra parte, «los Magistrados... continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles» (art. 17.2 LOTC), solución lógica para evitar una situación de vacío que impediría al Tribunal Constitucional actuar en plenitud de miembros ante la pasividad de alguno o algunos de los órganos con capacidad para proponer sus miembros que dejarían pasar el tiempo de forma deliberada y por tanto fraudulenta para obstruir el funcionamiento ordinario de este órgano constitucional.

#### 4.2.5. *Cese*

Por su parte, el artículo 23.1 LOTC establece las causas de cese de los Magistrados: primero, por renuncia aceptada por el Presidente del Tribunal; segundo, por expiración del plazo de su nombramiento; tercero, por incurrir en alguna causa de incapacidad de las previstas para los miembros del Poder Judicial; cuarto, por incompatibilidad sobrevenida; quinto, por dejar de atender con diligencia los deberes de su cargo; sexto, por violar la reserva propia de su función; séptimo, por haber sido declarado responsable civilmente por dolo o condenado por delito doloso o por culpa grave. En caso de fallecimiento o concurrencia de las dos primeras causas expuestas, el cese o la vacante será decretada por el Presidente del Tribunal Constitucional. En los restantes supuestos decidirá el Tribunal en pleno, por mayoría simple en los casos tercero y cuarto y por mayoría de las tres cuartas partes de sus miembros en los demás casos (art. 23.2 LOTC), pudiendo ser suspendidos los magistrados por el Tribunal, como medida previa, en caso de procesamiento o por el tiempo indispensable para resolver sobre la concurrencia de alguna de las causas de cese. La suspensión requiere el voto favorable de las tres cuartas partes de los miembros del Tribunal reunido en Pleno (art. 24 LOTC).

#### 4.2.6. Estatuto jurídico

##### 4.2.6.1. Obligaciones

Los Magistrados del Tribunal Constitucional estarán obligados a:

- a) Prestar, al asumir su cargo ante el Rey, juramento o promesa de guardar y hacer guardar fielmente y en todo tiempo, la Constitución española, lealtad a la Corona y cumplir sus deberes como Magistrado Constitucional (art. 21 LOTC).
- b) Ejercer su función de acuerdo con los principios de imparcialidad y dignidad inherentes a la misma (art. 22 LOTC).

##### 4.2.6.2. Prerrogativas

Los Magistrados del Tribunal Constitucional gozan de las siguientes prerrogativas:

- a) No podrán ser perseguidos por las opiniones expresadas en el ejercicio de sus funciones (art. 22 LOTC).
- b) Serán inamovibles y no podrán ser destituidos ni suspendidos sino por alguna de las causas que establece la LOTC (art. 22 LOTC).
- c) Los Magistrados que desempeñen el cargo durante un mínimo de tres años tendrán derecho a una remuneración de transición por un año, equivalente a la que percibieran en el momento del cese (art. 25.1 LOTC).
- c) La responsabilidad criminal de los Magistrados del Tribunal Constitucional solo será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (art. 26 LOTC).

##### 4.2.6.3. Incompatibilidades

La Constitución establece en su artículo 159.4 un severo régimen de incompatibilidad que se justifica en la alta misión del Tribunal Constitucional, poco acorde con el desempeño de aquellas labores potencialmente perturbadoras de la imparcialidad que debe guiar la actuación de los magistrados. En concreto el artículo citado establece que la condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible con: todo mandato representativo; los cargos políticos o administrativos; el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y el empleo al servicio de los mismos; el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y cualquier actividad profesional o mercantil. En lo demás, los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de

los miembros del poder judicial. Ya antes, el artículo 70.1 de la Constitución remite a la Ley electoral en cuanto a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso: a) A los componentes del Tribunal Constitucional. En su virtud, el artículo 6.1.c) de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General considera causa de inelegibilidad ser Magistrado del Tribunal Constitucional.

La LOTC establece de nuevo en su artículo 19.1 el listado de puestos o actividades incompatibles con el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional, que son éstos:

- a) Primero: con el de Defensor del Pueblo.
- b) Segundo: con el de Diputado y Senador.
- c) Tercero: con cualquier cargo político o administrativo del Estado, las Comunidades Autónomas, las provincias u otras Entidades locales.
- d) Cuarto: con el ejercicio de cualquier jurisdicción o actividad propia de la Carrera Judicial o Fiscal.
- e) Quinto: con empleos de todas clases en los tribunales y juzgados de cualquier orden jurisdiccional.
- f) Sexto: con el desempeño de funciones directivas en los Partidos Políticos, Sindicatos, Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales y con toda clase de empleo al servicio de los mismos.
- g) Séptimo: con el desempeño de actividades profesionales o mercantiles.

Asimismo se establece en el párrafo 2 del citado artículo 19 que cuando concurra causa de incompatibilidad en quiera fuera propuesto para el cargo, deberá, antes de tomar posesión, cesar en el cargo o en la actividad incompatible y si no lo hace en el plazo de diez días siguientes a la propuesta, se entenderá que no acepta el cargo de Magistrado del Tribunal Constitucional, aplicándose la misma regla en el caso de incompatibilidad sobrevenida.

Resulta paradójico, y así lo ha puesto de relieve la doctrina, que la Constitución no prohíba a los integrantes del Tribunal Constitucional ser miembros activos de un partido político a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, con jueces y magistrados.

### 4.3. Organización

A pesar del número reducido de sus integrantes, el Tribunal Constitucional es un órgano complejo en cuanto a estructura contando con la

colaboración de otros funcionarios que coadyuban a su funcionamiento regular. En este sentido podemos diferenciar en cuanto a organización los órganos de dirección y los órganos de trabajo.

Son órganos de dirección el Presidente, el Vicepresidente, la Junta de Gobierno y la Secretaría General, por el contrario son órganos de trabajo el Pleno, las Salas y las Secciones.

#### 4.3.1. *El Presidente*

La Constitución establece en su artículo 160 que «el Presidente del Tribunal Constitucional será nombrado entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno y por un período de tres años».

El procedimiento para dicha elección se regula en el artículo 9 LOTC que establece:

- a) El carácter secreto de la votación en el Pleno.
- b) En primera votación se requiere mayoría absoluta. Si no se alcanza, habrá una segunda votación resultando elegido el que obtenga mayor número de votos. En caso de empate se efectúa una última votación y de repetirse el empate se propone el de mayor antigüedad en el cargo y en caso de igualdad el de mayor edad.
- c) El Presidente podrá ser reelegido por una sola vez.

En cuanto a sus competencias, según el artículo 15 LOTC reformado por la Ley Orgánica 6/2007 «El Presidente del Tribunal Constitucional ejerce la representación del Tribunal, convoca y preside el Tribunal en Pleno y convoca las Salas; adopta las medidas precisas para el funcionamiento del Tribunal, de las Salas y de las Secciones; comunica a las Cámaras, al Gobierno o al Consejo General del Poder Judicial, en cada caso, las vacantes; nombra a los letrados, convoca los concursos para cubrir las plazas de funcionarios y los puestos de personal laboral, y ejerce las potestades administrativas sobre el personal del Tribunal». Hay que añadir además las competencias organizativas y disciplinarias que se recogen en los artículos 14 y 15 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional (ROP), aprobado por Acuerdo de 5 de julio de 1990 y modificado posteriormente en varios extremos.

En caso de vacante, ausencia o enfermedad será sustituido por el Vicepresidente y, si se hallare éste impedido por alguna de tales causas, por el Magistrado más antiguo y, en caso de igual antigüedad, por el de mayor edad (art. 17 ROP). La Presidencia será asistida por un Gabinete Técnico, cuyo Jefe será nombrado libremente por el Presidente (art. 18.1 ROP).

#### 4.3.2. *El Vicepresidente*

El artículo 9.4 LOTC crea la figura del Vicepresidente del Tribunal Constitucional que no figura en la Constitución. Será elegido por el Pleno del Tribunal mediante el mismo procedimiento previsto para elegir al Presidente, también por tres años. Suple, como hemos visto, al Presidente en determinados supuestos y además preside la Sala Segunda del Tribunal.

#### 4.3.3. *La Junta de Gobierno*

Creada por el ROP está compuesta, según su artículo 20.1 por el Presidente, el Vicepresidente, dos Magistrados y el Secretario General, que actuará como Secretario y asistirá a sus reuniones con voz y sin voto. Los Magistrados serán designados por el Pleno, uno de cada Sala, y se renovarán en el mes de septiembre de cada año (art. 20.2 ROP).

Su misión consiste en la asistencia en sus funciones al Presidente y tiene las competencias que figuran en el artículo 21 ROP, por ejemplo en materia de incorporación de nuevos funcionarios y personal al servicio del Tribunal.

#### 4.3.4. *La Secretaría general*

El artículo 98 de la LOTC dispone que «el Tribunal Constitucional tendrá un Secretario General elegido por el Pleno y nombrado por el Presidente entre los letrados, cuya jefatura ejercerá sin perjuicio de las facultades que corresponden al Presidente, al Tribunal y a las Salas».

Corresponde también al Secretario General, bajo la autoridad e instrucciones del Presidente la dirección y coordinación de los servicios del Tribunal y la jefatura de su personal, la recopilación, clasificación y publicación de la doctrina constitucional del Tribunal, la preparación, ejecución y liquidación de presupuesto, asistido por el personal técnico y las demás funciones que le atribuya el reglamento del Tribunal.

Sus competencias vienen determinadas en el artículo 25 ROP y son fundamentalmente de orden administrativo y financiero. El Presidente podrá designar entre los Letrados, oído el Pleno, un Vicesecretario General (art. 26.1 ROP) a quien corresponden las competencias que se señalan en ese mismo artículo: de sustitución, cuando sea posible, del Secretario General; el ejercicio de las competencias que éste le delegue, previamente autorizado por el Presidente; y la asistencia y apoyo a la Presidencia y a la Secretaría General en el ejercicio de sus competencias y en el despacho ordinario de asuntos.

El Secretario General cuenta para el desempeño de sus funciones con el apoyo de la Gerencia (art. 27 ROP), el Archivo Judicial y Registro

General (arts. 30 y 31 ROP), Servicio de Estudios, Biblioteca y Documentación (art. 33 ROP), Servicio de Doctrina Constitucional e Informática (art. 34 ROP) y la Junta de Compras (art. 35 ROP).

#### 4.3.5. *El Pleno*

##### 4.3.5.1. *Composición*

El Pleno está integrado por todos los Magistrados del Tribunal, presidiéndolo el Presidente del mismo o en su defecto, el Vicepresidente y, a falta de ambos, el Magistrado más antiguo en el cargo y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad (art. 6.2 LOTC).

##### 4.3.5.2. *Convocatoria*

El Pleno será convocado por el Presidente (art. 15 LOTC), bien por propia iniciativa o cuando lo pidan, al menos, tres Magistrados (art. 4 ROP).

La convocatoria se hará con tres días de antelación salvo que, a juicio del Presidente, la urgencia del caso no permita cumplir ese plazo. A la convocatoria se acompañará el orden del día y los antecedentes que fuesen precisos para la deliberación, salvo que por la índole de los asuntos a tratar no resulte aconsejable (art. 5 ROP).

##### 4.3.5.3. *Quórum y validez de acuerdos*

Quedará válidamente constituido, aunque no hubieren precedido los requisitos de la convocatoria, cuando se hallaren reunidos todos los Magistrados y así lo acuerden por unanimidad. En los mismos términos se podrá anticipar una reunión del Pleno previamente convocada (art. 6 ROP). El Tribunal en Pleno puede adoptar acuerdos cuando estén presentes, al menos, dos tercios de los miembros que en cada momento lo compongan (arts. 14 LOTC y 7 ROP).

##### 4.3.5.4. *Competencias*

Las competencias del Pleno vienen fijadas inicialmente en el artículo 10 LOTC, modificado por la Ley Orgánica 6/2007, según el cual el Tribunal en Pleno conoce de los siguientes asuntos:

- a) De la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los tratados internacionales.
- b) De los recursos de inconstitucionalidad contra las Leyes y demás



disposiciones con valor de Ley, excepto los de mera aplicación de doctrina, cuyo conocimiento podrá atribuirse a las Salas en el trámite de admisión. Al atribuir a la Sala el conocimiento del recurso, el Pleno deberá señalar la doctrina constitucional de aplicación.

- c) De las cuestiones de constitucionalidad que reserve para sí; las demás deberán deferirse a las Salas según un turno objetivo.
- d) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
- e) De las impugnaciones previstas en el apartado 2 del artículo 161 de la Constitución.
- f) De los conflictos en defensa de la autonomía local.
- g) De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.
- h) De las anulaciones en defensa de la jurisdicción del Tribunal previstas en el artículo 4.3.
- i) De la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para el nombramiento de Magistrado del Tribunal Constitucional.
- j) Del nombramiento de los Magistrados que han de integrar cada una de las Salas.
- k) De la recusación de los Magistrados del Tribunal Constitucional.
- l) Del cese de los Magistrados del Tribunal Constitucional en los casos previstos en el artículo 23.
- m) De la aprobación y modificación de los reglamentos del Tribunal.
- n) De cualquier otro asunto que sea competencia del Tribunal pero recabe para sí el Pleno, a propuesta del Presidente o de tres Magistrados, así como de los demás asuntos que le puedan ser atribuidos expresamente por una Ley Orgánica.

En los casos previstos en los párrafos d, e y f del apartado anterior, en el trámite de admisión la decisión de fondo podrá atribuirse a la Sala que corresponda según un turno objetivo, lo que se comunicará a las partes.

El Tribunal en Pleno, en ejercicio de su autonomía como órgano constitucional, elabora su presupuesto, que se integra como una sección independiente dentro de los Presupuestos Generales del Estado.

Por otra parte, el artículo 2 del ROP dispone que además de las competencias establecidas en la Ley Orgánica, corresponden al Pleno del Tribunal las siguientes:

- a) Establecer la plantilla del personal y proponer a las Cortes Generales su modificación a través de la Ley de Presupuestos.
- b) Aprobar la relación de puestos de trabajo en el Tribunal Constitucional.
- c) Aprobar la jornada y el horario de trabajo del personal.
- d) Elegir y remover al Secretario general.
- e) Aprobar las bases de la convocatoria de los concursos-oposición para el ingreso en el Cuerpo de Letrados.
- f) Proponer al Presidente la designación de quienes, en régimen de adscripción temporal hayan de incorporarse como Letrados al Tribunal.
- g) Resolver sobre las incompatibilidades a que se refiere el artículo 96.3 de la Ley Orgánica del Tribunal.
- h) Acordar la separación de los Letrados en los casos reglamentariamente establecidos.
- i) Aprobar el proyecto de presupuesto del Tribunal para su incorporación a los Presupuestos Generales del Estado y proponer o aprobar, según proceda, las modificaciones que resulte oportuno introducir en dicho presupuesto, siempre que las mismas no correspondan, según la legislación aplicable, al Presidente del Tribunal.
- j) Establecer las directrices para la ejecución del presupuesto y fijar los límites dentro de los cuales las autorizaciones de gasto deberán ser puestas previamente en conocimiento del Pleno.
- k) Fiscalizar el cumplimiento de las directrices para la ejecución del presupuesto y conocer de su liquidación, formulada por el Secretario general, antes de su remisión al Tribunal de Cuentas.
- l) Decidir las cuestiones que afecten a los Magistrados no atribuidas al Presidente.
- m) Designar al Interventor al servicio del Tribunal, acordar libremente su cese y resolver, a propuesta del Presidente, las discrepancias que surjan entre el Secretario general y el Interventor.
- n) Cuantas otras competencias atribuyan al Pleno este Reglamento y las demás normas reglamentarias que adopte el Tribunal.

### 4.3.6. *Las Salas*

#### 4.3.6.1. *Composición*

Según el artículo 7.1 LOTC, el Tribunal Constitucional consta de dos Salas, compuesta cada una por seis Magistrados nombrados por el Tribunal en Pleno. El Presidente del Tribunal lo es también de la Sala Primera que presidirá, en su defecto, el Magistrado más antiguo y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad (art. 7.2 LOTC). El Vicepresidente del Tribunal presidirá la Sala Segunda y, en su defecto, el Magistrado más antiguo y, en caso de igual antigüedad, el de mayor edad (art. 7.3 LOTC).

#### 4.3.6.2. *Convocatoria*

Las Salas son convocadas por el Presidente quien, además, debe adoptar las medidas precisas para su funcionamiento (art. 15 LOTC).

#### 4.3.6.3. *Quórum*

Los acuerdos de las Salas requerirán la presencia de dos tercios de los miembros que en cada momento las compongan (art. 14 LOTC).

#### 4.3.6.4. *Competencias*

Las Salas conocerán de los asuntos que, atribuidos a la justicia constitucional, no correspondan al Pleno del Tribunal y de aquellas cuestiones que habiendo sido atribuidas a las Secciones, entiendan que por su importancia deba resolver la propia Sala (art. 11.1 y 2 LOTC), efectuándose la distribución de asuntos entre las dos Salas según un turno establecido por el Pleno a propuesta de su Presidente (art. 12 LOTC).

En aplicación del primer párrafo del artículo 11 LOTC, la misma Ley establece en su artículo 48 que el conocimiento de los recursos de amparo constitucional corresponde a las Salas del Tribunal. Es importante recordar que, según el artículo 13 LOTC, cuando una Sala considere necesario apartarse en cualquier punto de la doctrina constitucional precedente sentada por el Tribunal Constitucional, la cuestión se someterá a la decisión del Pleno del Tribunal.

### 4.3.7. *Las Secciones*

De acuerdo con el artículo 8 de la LOTC para el despacho ordinario y la decisión o propuesta, según proceda, sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de procesos constitucionales, el Pleno y las Salas constituirán Secciones compuestas por el respectivo Presidente o quien le sustituya y dos Magistrados.

Se dará cuenta al Pleno de las propuestas de admisión o inadmisión de asuntos de su competencia. En el caso de admisión, el Pleno podrá deferir a la Sala que corresponda el conocimiento del asunto de que se trate, en los términos previstos en la Ley.

Podrá corresponder también a las Secciones el conocimiento y resolución de aquellos asuntos de amparo que la Sala correspondiente les defiera en los términos previstos en la Ley.

#### 4.4. Funciones

De los puntos ya tratados sobre la justicia constitucional se deduce que su función más propia es la defensa jurídica de la Constitución entendida ésta como norma suprema, por tanto con un valor jurídico superior a las demás disposiciones que la desarrollan y que en modo alguno pueden contradecirla para asegurar así la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. La función, pues, que caracteriza desde su inicio a la jurisdicción constitucional, con independencia del modelo concreto que se adopte, es la de velar por la defensa de la constitucionalidad de las leyes depurando el ordenamiento respecto a aquellas que vulneran la Constitución.

Esta función inicial ha sido desbordada de alguna manera con posterioridad reconociéndose en cada ordenamiento que recoge la justicia constitucional una pluralidad más o menos ortodoxa de funciones.

En España, la declaración más explícita sobre la función del Tribunal Constitucional no viene establecida en la Constitución, sino en la LOTC cuando le califica en su artículo 1.1 de «intérprete supremo de la Constitución», y no del resto del ordenamiento jurídico como aclara el propio Tribunal Constitucional en STC 78/1984, apuntando además, como vimos anteriormente, que su misión es solo esa y no la de actuar como legislador y en consecuencia «sólo cabe solicitar de él el pronunciamiento sobre adecuación o inadecuación de los preceptos a la Constitución» (STC 5/1981). Ahora bien, en nuestro ordenamiento jurídico se atribuyen constitucionalmente una amalgama de funciones al Tribunal Constitucional que va más allá del estricto e inicial control de constitucionalidad de las leyes y que, se regulan en el artículo 161 de la Constitución de la siguiente manera:

- «1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:
  - a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

- b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53, 2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.
  - c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.
  - d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.
2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».

A la vista de lo anterior podemos clasificar las funciones del Tribunal Constitucional de la siguiente manera:

#### *4.4.1. Defensa de la supremacía normativa de la Constitución*

Constituye, como dijimos, la función genérica del Tribunal Constitucional encaminada a asegurar el carácter preeminente de la Constitución entendida, primero, como verdadera norma jurídica y, segundo, como norma jurídica suprema que informa el resto del ordenamiento jurídico de forma que ningún precepto inferior en rango pueda vulnerar su contenido. De esta forma, el Tribunal Constitucional conoce, en los términos que se verán más adelante, del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con rango de ley.

#### *4.4.2. Defensa constitucional de los derechos fundamentales*

Cuando se habla de defensa constitucional de los derechos fundamentales no se quiere decir que el Tribunal Constitucional tenga el monopolio en cuanto garantía de los derechos recogidos en la Constitución que, como sabemos, corresponde también a la jurisdicción ordinaria a través de la tutela judicial efectiva de la que habla el artículo 24.1 de la Constitución. Se alude con ello simplemente a la capacidad del Tribunal Constitucional para conocer del recurso de amparo constitucional respecto a ciertos derechos generalmente una vez que el afectado agotó la posibilidad de acudir a los tribunales ordinarios para hacer valer su derecho supuestamente vulnerado.

#### 4.4.3. *Defensa de la correcta delimitación competencial entre autoridades y órganos políticos*

La actual configuración territorial del Estado como Estado autonómico ha supuesto la asunción de competencias por las distintas Comunidades Autónomas que se han constituido, pudiendo plantearse litigios sobre el alcance y contenido de las mismas. Por ello, la Constitución atribuye al Tribunal Constitucional el conocimiento de los conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. También como consecuencia del fenómeno autonómico, el Tribunal conocerá de las impugnaciones que el Gobierno le presente contra las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas.

La necesaria determinación competencial puede afectar de suyo a los mismos órganos de la estructura central del Estado. En consecuencia, el Tribunal conocerá asimismo de los conflictos que puedan plantearse entre órganos constitucionales «nacionales».

Por último, tras la reforma de la LOTC por LO 7/1999, de 21 de abril, el Tribunal Constitucional conocerá también de los conflictos en defensa de la autonomía local.

#### 4.4.4. *Función meramente interpretativa*

En este sentido, el Tribunal Constitucional no resuelve ningún conflicto o petición litigiosa de parte, sino que se limita a expresar su opinión respecto a un punto concreto sobre el que se le pregunta. Valga señalar en este sentido la petición por el Gobierno o las Cámaras que integran las Cortes Generales para que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre la Constitución española y los tratados internacionales que se pretendan celebrar (art. 95.2 CE).

#### 4.4.5. *Control en la licitud de su composición*

Como vimos, el Tribunal Constitucional es competente para verificar el cumplimiento de los requisitos que en cuanto al nombramiento de sus Magistrados señalan la Constitución y su Ley Orgánica.

### 4.5. **Competencias**

#### 4.5.1. *Clasificación*

Para cumplir las funciones anteriormente enumeradas, el Tribunal Constitucional tiene las competencias que aparecen en el artículo 161 de

la Constitución, desarrolladas luego en el artículo 2.1 LOTC. En ambos casos no se prevé un sistema de *numerus clausus* ya que en los citados artículos se reconoce al Tribunal competencia en las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas, teniendo en cuenta que según el artículo 3 LOTC, la competencia del Tribunal Constitucional se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden constitucional, directamente relacionadas con la materia de que conoce, a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional de ésta.

Conviene diferenciar por tanto las distintas competencias del Tribunal Constitucional en atención a las funciones que tiene encomendadas y que se podrían clasificar de la siguiente manera:

- a) *Competencias dirigidas a la defensa de la supremacía normativa de la Constitución*: Estas competencias están referidas a la labor más típica del Tribunal, esto es, el control de constitucionalidad de las leyes o normas con rango de ley, o como dice el propio Tribunal Constitucional «la función principal de los procesos de constitucionalidad es la defensa objetiva de la Constitución, el afirmar su supremacía y privar de todo efecto a las leyes contrarias a la misma, excluyendo del Ordenamiento a las disconformes con la Constitución» (STC 14/1981, de 29 de abril). Estas leyes son procedentes tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas toda vez que según el artículo 153 a) de la Constitución, el Tribunal Constitucional ejercerá el control relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. En este sentido tiene declarado el propio Tribunal que le corresponde «en el ámbito general de sus atribuciones, el afirmar el principio de constitucionalidad, entendido como vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos» (STC 1/1981, de 26 de enero). Esta competencia del Tribunal Constitucional se manifiesta en su conocimiento del recurso de inconstitucionalidad [art. 161.1.a) CE] y de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE), es decir, lo que el artículo 27 LOTC denomina «los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad» que en los dos supuestos señalados pueden afectar al mismo objeto material según el artículo 27.2 LOTC: Estatutos de Autonomía y demás Leyes orgánicas; las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley; los tratados internacionales; los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales; las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas y los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de estas últimas.

- b) *Competencia dirigida a la defensa constitucional de los derechos fundamentales*: El incremento de las atribuciones de la moderna justicia constitucional se hace especialmente notorio en lo que Cappelletti ha denominado «jurisdicción constitucional de las libertades», es decir, su labor de protección reforzada y especializada de los derechos fundamentales. El caso español no ha sido ajeno a este hecho, de tal forma que, según el artículo 161.1.b) CE, el Tribunal Constitucional es competente para conocer «del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2, de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca». El último precepto citado dice por su parte que «cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30».
- c) *Competencias dirigidas a la defensa de la correcta delimitación competencial entre autoridades y órganos del Estado*: El Tribunal Constitucional es competente según el artículo 161.1 CE para conocer «c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí; d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas». Por su parte, el artículo 2.1 LOTC diferencia el conocimiento por el Tribunal Constitucional: «c) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí; d) De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado; y d) bis De los conflictos en defensa de la autonomía local». Desde una perspectiva más casuística, el artículo 59.1 LOTC establece que «el Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan: a) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas. b) A dos o más Comunidades Autónomas entre sí. c) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí». Por su parte, el párrafo 2 del mismo artículo 59, redactado conforme a la LO 7/1999, de 21 de abril, establece que «el Tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias



frente al Estado o a una Comunidad Autónoma». Estamos pues ante lo que el epígrafe del Título IV LOTC denomina «conflictos constitucionales» que en su sentido más propio se refiere a que su verdadera finalidad es la exacta determinación del ámbito competencial reconocido en la Constitución, en un doble orden: a) fijando las competencias de la Administración central del Estado y de las diversas Comunidades Autónomas y garantizando la autonomía local frente a las disposiciones legales del Estado o de las Comunidades Autónomas y b) ordenando debidamente las competencias de los órganos «nacionales».

- d) *Competencia en cuanto a su función meramente interpretativa:* En aplicación del artículo 95.2 CE, ya señalado con anterioridad, el Título VI LOTC, de acuerdo con la redacción dada por Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, se refiere a la «declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales».

#### 4.5.2. *El recurso de inconstitucionalidad*

Según el artículo 161.1.a) de la Constitución, el Tribunal Constitucional es competente para conocer «del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada».

El estudio de este recurso puede dividirse en varios aspectos:

##### 4.5.2.1. *Características*

Son características del recurso de inconstitucionalidad:

- a) Se trata de un recurso directo dirigido a determinar si una ley o norma con ese rango contradice o no la Constitución con independencia de un proceso judicial previo.
- b) Es un recurso objetivo, planteado como un mero análisis abstracto de la disposición impugnada a la vista de la Constitución al margen de intereses subjetivos o de parte.
- c) Es un recurso jurídico, pues no se trata de valorar el grado de oportunidad política de una norma o el acierto de su contenido sino el de su conformidad con la Constitución.
- d) Es un recurso público, pues solo los sujetos y órganos públicos mencionados en el artículo 162.1.a) de la Constitución están legitimados para interponerlo, sin reconocerse legitimación de particulares.

#### 4.5.2.2. Objeto

De forma escueta, según el artículo 161.1.a) CE, el presente recurso se presentará «contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley», ámbito material desarrollado luego en el artículo 27.2 LOTC con el tenor que se vio y que si bien ha sido interpretado por el propio Tribunal Constitucional como «relación tasada» (STC 32/1983, de 28 de abril), la doctrina apuesta por considerarla como enumeración abierta, respetuosa con la elasticidad de la Constitución.

#### 4.5.2.3. Legitimación

Según el artículo 162.1.a) CE, solo están legitimados para interponer este recurso «el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas». No se trata por tanto de una «legitimación privada» o mixta para la defensa de los intereses particulares o derechos subjetivos sino de una «legitimación pública» dirigida a garantizar la supremacía de la Constitución y se reconoce por ello a los órganos citados «en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional» (STC 42/1985, de 15 de marzo). No obstante los términos genéricos de la Constitución, la LOTC ha hecho una interpretación restrictiva y probablemente injustificada de la legitimación autonómica. En efecto, su artículo 32.1 dispone que el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados y 50 Senadores están legitimados para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad cuando se trate de Estatutos de autonomía y demás Leyes del Estado, disposiciones normativas del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, tratados internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales. Por el contrario, los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas solo pueden ejercitar el recurso de inconstitucionalidad «contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía» (art. 32.2 LOTC).

#### 4.5.2.4. Procedimiento

El procedimiento del recurso de inconstitucionalidad consta de las siguientes fases:

- a) *Plazo de formalización*: Dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la norma impugnada (art. 33.1 LOTC) en cualquier Boletín Oficial, ya sea el del Estado o el de una Comunidad Autónoma. Con el fin de facilitar una solución negociada de carácter previo a la interposición de recursos de inconstitucionalidad en

---

el ámbito de la organización territorial del Estado, la LO 1/2000, de 7 de enero, introdujo una modificación del artículo 33 LOTC añadiendo los párrafos 2 y 3. Según el párrafo 2, no obstante el plazo general de tres meses para la formalización del recurso, el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las CCAA podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:

- Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva Comunidad Autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.
  - Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el citado plazo de los nueve meses.
  - Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley, y se inserte en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la CA correspondiente. Lo señalado se entiende sin perjuicio de la facultad de interposición del recurso de inconstitucionalidad por los demás órganos y personas a que se refieren la CE y la LOTC (Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados, cincuenta Senadores, Asambleas de las CCAA) que se ejerce en los términos generales (art. 33.3 LOTC).
- b) *Forma*: Mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional en la que se deberá exponer las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción y, en su caso, de sus comisionados; concretar la ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte; y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido (art. 33 LOTC).
- c) *Admisión de la demanda*: Aunque no recogidos expresamente en la LOTC, el Tribunal sostiene la pertinencia de los incidentes previos sobre admisibilidad en este recurso con el fin de subsanar determinados defectos detectados en las demandas.

- d) *Traslado de la demanda y personación de partes*: Según el artículo 34.1 LOTC «admitida a trámite la demanda, el Tribunal Constitucional dará traslado de la misma al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, al Gobierno por conducto del Ministerio de Justicia y, en caso de que el objeto del recurso fuera una Ley o disposición con fuerza de Ley dictada por una Comunidad Autónoma, a los órganos legislativo y ejecutivo de la misma a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas». La personación y la formulación de alegaciones deberán hacerse en el plazo de quince días (art. 34.2 LOTC).
- e) *Sentencia*: Transcurrido el plazo precedente, el Tribunal dictará sentencia en el de diez, salvo que, mediante resolución motivada, el propio Tribunal estime necesario un plazo más amplio que, en ningún caso, podrá exceder de treinta días (art. 34.2 LOTC).

#### 4.5.2.5. Efectos

Pueden distinguirse dos, uno derivado de la pura admisión del recurso y otro definitivo con alcance diverso según el fallo del Tribunal Constitucional.

##### *Efectos preventivos*

Según el artículo 30 LOTC «la admisión de un recurso... de inconstitucionalidad no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la Ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de Ley, excepto en el caso en que el Gobierno se ampare en lo dispuesto por el artículo 161.2 de la Constitución para impugnar, por medio de su Presidente, Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas». En este caso la impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses (art. 161.2 CE), salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia (art. 77 LOTC).

##### *Efectos definitivos*

- a) *Sentencias estimatorias del recurso*: Tienen plenos efectos frente a todos (art. 164.1 CE) y «salvo que en el fallo se disponga otra cosa, subsistirá la vigencia de la ley en la parte no afectada por la inconstitucionalidad» (art. 164.2 CE). Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como, en su caso, la de aquellos otros

de la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), aunque el Tribunal Constitucional tiene declarado que esa conexión no es siempre necesaria ni los efectos de la nulidad en lo que toca al pasado vienen definidos por la Ley (SSTC 45/1989, de 20 de febrero; 195/1998, de 1 de octubre). No permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad (art. 40.1 LOTC).

- b) *Sentencias desestimatorias del recurso*: Las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional (art. 38.2 LOTC).

#### 4.5.3. *La cuestión de inconstitucionalidad*

Dice la Constitución en su artículo 163 que «cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos». El anterior precepto suscita distintos aspectos:

##### 4.5.3.1. *Fundamentación y finalidad*

La fundamentación de la cuestión de inconstitucionalidad es clara. Se trata de hacer compatible el monopolio de rechazo de las normas legales contrarias a la Constitución por el Tribunal Constitucional y la colaboración con éste de jueces y tribunales ordinarios, sometiendo a la consideración del primero las dudas que les surjan a los segundos sobre la posible inconstitucionalidad de una norma con rango de ley que entiendan aplicable para decidir un proceso previamente planteado. Se busca así la seguridad jurídica eliminando el riesgo que «hubiera implicado someter la obra del legislador al criterio tal vez diverso de un elevado número de órganos judiciales, de donde podía resultar, entre otras cosas, un alto grado de inseguridad jurídica» (STC 17/1981).

La finalidad que se busca es la misma que en el recurso de inconstitucionalidad, esto es, la defensa de la Constitución y la garantía de su supremacía normativa frente a leyes y disposiciones con rango de ley.

#### 4.5.3.2. Objeto

La cuestión de inconstitucionalidad se plantea contra las leyes y normas con rango de ley recogidas en el artículo 27.2 LOTC, ya conocido, al que nos remitimos.

#### 4.5.3.3. Características

La cuestión de inconstitucionalidad presenta las siguientes características:

- a) Es un procedimiento indirecto de control de constitucionalidad porque surge a consecuencia de un proceso judicial previo cuando el juez entiende que la norma aplicable al caso para decidirlo puede ser inconstitucional.
- b) Responde a lo que la doctrina denomina control concreto de normas porque de su resolución depende el pronunciamiento del juez ordinario sobre el litigio previo que origina su presentación.
- c) Es un mecanismo alternativo que puede utilizarse por supuesto al mismo tiempo que sobre el mismo objeto se ha presentado un recurso de inconstitucionalidad. Incluso el artículo 38.2 LOTC permite la presentación de una cuestión de inconstitucionalidad cuando se haya desestimado previamente un recurso de inconstitucionalidad impugnando la misma norma, tal y como acepta el propio Tribunal en su S 319/1993, de 27 de octubre).
- d) Tiene un carácter dinamizador porque la colaboración de los jueces ordinarios asegura que la labor depuradora del ordenamiento jurídico por el Tribunal Constitucional sea eficaz y dinámica al tomar en consideración el efecto que la cambiante realidad social opera sobre el contenido de las normas (STC 17/1981, de 1 de junio).
- e) Puede tener una finalidad potencialmente subjetiva porque las partes en el proceso judicial previo pueden instar al juez a que presente una cuestión de inconstitucionalidad buscando no realmente la defensa objetiva de la Constitución y su supremacía normativa, sino la garantía de su propio derecho subjetivo.

#### 4.5.3.4. Legitimación

Reside únicamente en los jueces y tribunales ordinarios, incluyendo los de la jurisdicción militar (art. 163 CE). Por su parte el artículo 55.2 LOTC recoge la «autocuestión» que puede elevar la Sala del Tribunal Constitucional que resuelva un recurso de amparo ante el Pleno del propio Tribunal cuando entienda que la norma con rango de ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas.

#### 4.5.3.5. Procedimiento

El procedimiento de la cuestión de constitucionalidad consta de las siguientes fases:

- a) Inexistencia de plazo para presentar la cuestión de inconstitucionalidad desde la publicación de la norma impugnada. El órgano judicial de que se trate la presentará cuando albergue dudas sobre la constitucionalidad de la norma con rango de ley que estime aplicable al caso en tramitación.
- b) El planteamiento de la cuestión por el órgano judicial puede hacerse de oficio o a instancia de parte (art. 35.1 LOTC).
- c) Debe preceder a la presentación de la cuestión el «juicio de relevancia» del órgano judicial. En efecto, el juez debe razonar las dudas que le llevan a acudir al Tribunal Constitucional y justificar en qué medida la decisión del proceso judicial previo depende de la validez de la norma en cuestión.

#### 4.5.3.6. Tramitación

##### 1) Planteamiento de la cuestión:

- *Forma*: La resolución judicial al efecto debe adoptar la forma de auto.
- *Requisitos materiales o de fondo*: Se precisan tres condiciones: a) Que se cuestione una norma de las que se citan en el artículo 27.2 LOTC (ley o norma con rango de ley). b) Que esa norma sea aplicable al caso. c) Que de la validez de esa norma dependa el fallo.
- *Requisitos formales o procesales*: Cabe distinguir al efecto:
  - a) Momento procesal de presentación: La indeterminación del artículo 163 CE queda suplida por el artículo 35.2 LOTC según el cual «el órgano judicial solo podrá plantear la cuestión una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para

dictar sentencia», en concreto dentro del plazo de los tres días siguientes al trámite de audiencia previa (art. 35.2 LOTC).

b) Audiencia previa: Antes de adoptar la decisión de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial oirá a las partes y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común e improrrogable de diez días aleguen lo que deseen sobre la pertinencia de plantear la cuestión (art. 35.2 LOTC).

2) Tramitación en el Tribunal Constitucional:

- *Trámite de admisión*: Según el artículo 37.1 LOTC, recibidas en el Tribunal Constitucional las actuaciones, el procedimiento se substanciará por los trámites del apartado segundo de este artículo. No obstante, podrá el Tribunal rechazar, en trámite de admisión, mediante auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. Esta decisión será motivada.
- *Traslado de la cuestión y personación de interesados*: Publicada en el Boletín Oficial del Estado la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad, quienes sean parte en el procedimiento judicial podrán personarse ante el Tribunal Constitucional dentro de los 15 días siguientes a su publicación, para formular alegaciones, en el plazo de otros 15 días (art. 37.2 LOTC).
- *Sentencia*: El Tribunal dictará sentencia en el plazo de quince días, salvo que estime necesario, mediante resolución motivada, un plazo más amplio, que no podrá exceder de treinta días (art. 37.3 in fine LOTC).

#### 4.5.3.7. Efectos

De estimarse la cuestión de inconstitucionalidad, los efectos son los que aparecen en los artículos 38 a 40 de LOTC, es decir, casi en su totalidad los mismos que se producen en el caso del recurso de inconstitucionalidad. Un carácter especial si tiene, sin embargo, el artículo 38.3 LOTC según el cual «si se tratare de sentencias recaídas en cuestiones de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional lo comunicará inmediatamente al órgano judicial competente para la decisión del proceso. Dicho órgano notificará la sentencia constitucional a las partes. El Juez o Tribunal quedará vinculado desde que tuviere conocimiento de la sentencia constitucional y las partes desde el momento en que sean notificadas».



#### 4.5.4. *El recurso de amparo*

##### 4.5.4.1. *La justicia constitucional y los derechos fundamentales*

La fuerza expansiva del concepto Constitución y la propia circunstancia objetiva de que ésta contempla en su articulado un conjunto de derechos fundamentales, aconsejaba que la interpretación y defensa de los mismos no quedara únicamente en manos de los jueces ordinarios sino que, en última instancia, se encomendara al Tribunal Constitucional en cuanto intérprete supremo de toda la Constitución, por tanto también de su parte dogmática, al margen de que el carácter vinculante de sus sentencias tiene un efecto notorio en la función aplicadora del Derecho por la jurisdicción ordinaria.

##### 4.5.4.2. *Características*

Son características del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional las siguientes:

- a) *Es un recurso*: Lejos de ser un juego de palabras quiere decirse que estamos ante una solicitud de revisión de conductas o decisiones anteriores que el particular interesado no asume por considerarlas lesivas para alguno de sus derechos fundamentales.
- b) *Es un recurso «constitucional»*: El recurso de amparo no puede considerarse como un recurso judicial más sino como un «proceso autónomo, sustantivo y distinto» (STC 78/1988), cuyo origen se encuentra en la Constitución y cuyo conocimiento y resolución se encomienda al Tribunal Constitucional, como sabemos órgano independiente de cualquier poder del Estado, señaladamente del Poder Judicial.
- c) *Tiene una finalidad inicial de defensa subjetiva de ciertos derechos, insuficientemente defendidos en instancias anteriores y en relación a casos concretos*: Por eso ha declarado el Tribunal Constitucional que «el recurso de amparo no está establecido para el logro de declaraciones abstractas de inconstitucionalidad, sino para la reparación de vulneraciones de derechos y libertades fundamentales concretamente producidas a los recurrentes» (STC 78/1997, de 21 de abril). Ahora bien, el Tribunal Constitucional entiende que además tiene asimismo un propósito de «defensa objetiva de la Constitución, sirviendo de este modo la acción de amparo a un fin que trasciende de lo singular» (STC 1/1981, de 26 de enero), al considerarse los derechos fundamentales como núcleo esencial del ordenamiento jurídico en cuanto manifestación positiva de sus valores superiores (art. 1.1 CE)

- d) *Despliega una función interpretadora de la Constitución*: Aunque los efectos del recurso se limitan a las partes que intervienen en él, con independencia del fallo, la argumentación jurídica de la sentencia trasciende del caso concreto constituyendo la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance e interpretación de los derechos fundamentales.

#### 4.5.4.3. Objeto y actos impugnables

El objeto del recurso de amparo es la tutela «constitucional» de los derechos y libertades que se contienen en el artículo 14; Sección primera del Capítulo II del Título Primero (arts.15 a 29) y en el artículo 30 de la Constitución en lo que se refiere a la objeción de conciencia.

En relación a los actos impugnables en el recurso de amparo, la remisión a la ley que realiza el artículo 161.1.b) CE se contempla en la LOTC de este modo:

En primer lugar, de forma general, el recurso de amparo constitucional protege, en los términos que esta Ley establece, frente a las violaciones de los derechos y libertades a que se refiere el apartado anterior, originadas por las disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes. (art. 41.2) En el caso de las disposiciones siempre ha de tratarse de normas sin valor de Ley. En principio no cabe el recurso de amparo con relación a actos de particulares, salvo que sean presupuesto de una actuación judicial.

En segundo término y ya de modo específico:

- a) Decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o de sus órganos. Podrán ser recurridos directamente dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes (art. 42 LOTC).
- b) Las violaciones de los derechos y libertades antes referidos originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes, podrán dar lugar al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial precedente. 43.1 LOTC). La vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo es la contencioso-administrativa ordinaria o la configurada por el «procedimiento para la protección de los

derechos fundamentales de la persona» que se recogen en los artículos 114 a 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El plazo para interponer el recurso de amparo es el de los veinte días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial previo (art. 43.2 LOTC).

- c) Las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, que tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, podrán dar lugar a este recurso siempre que se cumplan los requisitos siguientes: a) Que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial. b) Que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron, acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional. c) Que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar para ello.

El plazo para interponer el recurso de amparo será de 30 días, a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial (art. 44.2 LOTC). El propio Tribunal Constitucional entiende que «el plazo para recurrir en amparo es un plazo de caducidad que no puede quedar al arbitrio de las partes ni ser objeto de prórrogas artificiales, por lo que no es admisible pretender alargarlo y, sobre todo, reabrirlo fraudulentamente mediante la prolongación, asimismo, artificial de las actuaciones judiciales previas o la utilización de recursos inexistentes en la Ley o manifiestamente improcedentes contra una resolución firme...» (STC 217/1997, de 4 de diciembre, con cita de anteriores pronunciamientos).

La interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados (art. 56.1 LOTC),

#### 4.5.4.4. *Legitimación*

Con carácter general, el artículo 162.1.b) CE habla de «toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal». Por su parte, el artículo 46 LOTC distingue según el hecho impugnado en el recurso entre:

- a) Recursos contra actos o decisiones de origen parlamentario [art. 46.1.a)]
- Legitimación personal: «la persona directamente afectada».

- Legitimación institucional: El Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.
- b) Recursos contra actos, decisiones u omisiones de carácter ejecutivo o judicial [art. 46.1.b)]
  - Legitimación personal: «quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente».
  - Legitimación institucional: El Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.

El Tribunal Constitucional tiene reiteradamente declarado que «el haber sido parte en el proceso antecedente no es suficiente para comparecer como parte actora en el recurso de amparo, sino que es necesario que concurra la exigencia del art. 162.1 b) de la Constitución, consistente en poseer un interés legítimo, propio y específico» (STC 92/1997, de 8 de mayo, con cita de anteriores sentencias).

#### 4.5.4.5. Tramitación

La tramitación del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional consta de las siguientes fases:

- a) *Iniciación del procedimiento*: El recurso de amparo constitucional se iniciará mediante demanda en la que se expondrán con claridad y concisión los hechos que la fundamenten, se citarán los preceptos constitucionales que se estimen infringidos y se fijará con precisión el amparo que se solicita para preservar o restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado. En todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso. Con la demanda se acompañaran: El documento que acredite la representación del solicitante del amparo y en su caso, la copia, traslado o certificación de la resolución recaída en el procedimiento judicial o administrativo. A la demanda se acompañaran también tantas copias literales de la misma y de los documentos presentados como partes en el previo proceso, si lo hubiere, y una más para el Ministerio Fiscal. De incumplirse cualquiera de los requisitos establecidos en los apartados que anteceden, las Secretarías de Justicia lo pondrán de manifiesto al interesado en el plazo de 10 días, con el apercibimiento de que, de no subsanarse el defecto, se acordará la inadmisión del recurso.
- b) *Admisión de la demanda*: El recurso de amparo debe ser objeto de una decisión de admisión a trámite. La Sección, por unanimidad de sus miembros, acordará mediante providencia la admisión, en

todo o en parte, del recurso solamente cuando concurren todos los siguientes requisitos:

- Que la demanda cumpla con los requisitos dispuestos en los artículos 41 a 46 y 49 de la LOTC.
- Que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

Cuando la admisión a trámite, aun habiendo obtenido la mayoría, no alcance la unanimidad, la Sección trasladará la decisión a la Sala respectiva para su resolución.

Las providencias de inadmisión, adoptadas por las Secciones o las Salas, especificarán el requisito incumplido y se notificarán al demandante y al Ministerio Fiscal. Dichas providencias solamente podrán ser recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal en el plazo de tres días. Este recurso se resolverá mediante auto, que no será susceptible de impugnación alguna.

Cuando en la demanda de amparo concurren uno o varios defectos de naturaleza subsanable, se procederá en la forma prevista en el artículo 49.4; de no producirse la subsanación dentro del plazo fijado en dicho precepto, la Sección acordará la inadmisión mediante providencia, contra la cual no cabrá recurso alguno (art. 50 LOTC)

- c) *Remisión de actuaciones y emplazamiento de terceros:* Admitida la demanda, la Sala requerirá con carácter urgente al órgano o autoridad cuya decisión, acto o hecho se impugna, o al Juez o Tribunal que conoció del procedimiento precedente para que, en plazo no superior a diez días, remita las actuaciones o testimonio de ellas (art. 51.1 LOTC). A su vez, el órgano requerido emplazará a quienes fueron parte en el procedimiento antecedente para que puedan comparecer en el proceso constitucional en el plazo de diez días (art. 51.2 LOTC). También pueden comparecer en el proceso de amparo constitucional, con el carácter de demandado o con el de coadyuvante, las personas favorecidas por la decisión, acto o hecho en razón del cual se formule el recurso o que ostenten un interés legítimo en el mismo (art. 47.1 LOTC).
- d) *Alegaciones:* Recibidas las actuaciones y transcurrido el tiempo de emplazamiento, la sala dará vista de las mismas a quien

promovió el amparo, a los personados en el proceso, al Abogado del Estado, si estuviera interesada la Administración Pública, y al Ministerio Fiscal. La vista será por plazo común que no podrá exceder de veinte días, y durante el podrán presentarse las alegaciones procedentes (art. 52.1 LOTC). Presentadas las alegaciones o transcurrido el plazo otorgado para efectuarlas, la Sala podrá deferir la resolución del recurso, cuando para su resolución sea aplicable doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, a una de sus Secciones o señalar día para la vista, en su caso, o deliberación y votación (art. 52.2 LOTC).

- e) *Sentencia*: La Sala, o en su caso la Sección, pronunciará la sentencia que proceda en el plazo de 10 días a partir del día señalado para la vista o deliberación. (art. 52.3 LOTC).

#### 4.5.4.6. Efectos

La sentencia contendrá, según el artículo 53 LOTC, alguno de estos fallos: otorgamiento de amparo o denegación de amparo.

Cuando la Sala o, en su caso, la Sección conozca del recurso de amparo respecto de decisiones de jueces y tribunales, limitará su función a concretar si se han violado derechos o libertades del demandante y a preservar o restablecer estos derechos o libertades, y se abstendrá de cualquier otra consideración sobre la actuación de los órganos jurisdiccionales (art. 54 LOTC).

La sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:

- a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación en su caso de la extensión de sus efectos.
- b) Reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado.
- c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación (art. 55 LOTC).

#### 4.5.5. Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí

##### 4.5.5.1. Finalidad

El Tribunal Constitucional conoce de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los de éstas entre sí a fin de establecer

el verdadero alcance de la delimitación competencial establecido por la Constitución, los Estatutos de autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias para fijar los ámbitos propios del Estado y de las Comunidades Autónomas.

#### *4.5.5.2. Objeto del conflicto*

Darán lugar al planteamiento del conflicto «las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos» (art. 61.1 LOTC). El Tribunal Constitucional ha entendido en sentido amplio el alcance de los términos «actos» y «resoluciones», siendo por tanto irrelevante la naturaleza o la forma en que aparecen. La omisión de la que habla el artículo solo procede en relación a los conflictos negativos de competencia (STC 193/1990, de 29 de noviembre). Sin embargo, es importante señalar que, de conformidad con el artículo 67 LOTC «si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad».

#### *4.5.5.3. Clases de conflictos*

Se denominan conflictos positivos de competencia si se producen cuando el Estado o una Comunidad Autónoma consideran como propia una competencia que a su juicio ha sido apropiada ilegítimamente por la otra parte a través de su conducta expresada en disposiciones, resoluciones o actos.

Los conflictos negativos de competencia se producen cuando el Estado o una Comunidad Autónoma rechazan como propia una competencia considerando al otro ente el responsable de la misma.

##### *4.5.5.3.1. Conflictos positivos de competencia*

#### *Legitimación*

Corresponde al Gobierno de la Nación, en el supuesto de disposiciones o resoluciones de una Comunidad Autónoma (art. 62 LOTC) y al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma cuando se trata de disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado siempre con el requisito de que «afecte a su propio ámbito» de competencias (art. 63.1 LOTC).

### *Planteamiento*

El planteamiento del conflicto positivo de competencia se desarrolla de la siguiente forma:

- a) Si es el Gobierno el que promueve el conflicto tiene una triple vía:
  - Formalizar el conflicto directamente ante el Tribunal Constitucional en el plazo de dos meses (art. 62 LOTC).
  - Requerir previamente a la Comunidad Autónoma de que se trate para que proceda a la derogación de la disposición o anule la resolución o acto que originó el conflicto (art. 62 LOTC en relación con el 63.1).
  - Invocar el artículo 161.2 CE, es decir, «podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».
- b) Si el conflicto lo plantea una Comunidad Autónoma, se exige el previo requerimiento a la autoridad de la otra Comunidad o del Estado para que derogue la disposición o anule la resolución o el acto en cuestión (art. 63.1 LOTC), todo ello dentro del plazo de los dos meses siguientes al día de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se entienda viciado de incompetencia o con motivo de un acto concreto de aplicación, dirigiéndose por ello al Gobierno o al órgano ejecutivo superior de la otra Comunidad, dando cuenta igualmente al Gobierno central en este caso (art. 63.2 LOTC).

El órgano requerido dispone de un mes para atender o rechazar el requerimiento, comunicándolo en el primer caso al requirente y al Gobierno si no lo es éste (art. 63.4 LOTC).

Terminado el plazo ahora señalado o dentro del mes siguiente a la notificación del rechazo, el órgano requirente, si no ha obtenido satisfacción, puede plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, certificando el cumplimiento infructuoso del trámite de requerimiento y alegando los fundamentos jurídicos en que se apoya (art. 63.5 LOTC).

### *Procedimiento en el Tribunal Constitucional*

Cuando el procedimiento llega al Tribunal Constitucional se desarrolla de la siguiente manera:



- a) El Tribunal dispone de diez días para comunicar al Gobierno u órgano autonómico correspondiente la iniciación del conflicto, señalando plazo, nunca superior a veinte días, para que aporte los documentos y alegaciones que considere convenientes (art. 64.1 LOTC).
- b) Si el conflicto lo promueve el Gobierno una vez adoptada decisión por la Comunidad Autónoma e invocando el artículo 161.2 CE, su formalización comunicada por el Tribunal suspenderá inmediatamente la vigencia de la disposición, resolución o acto que originó el conflicto (art. 64.2 LOTC).
- Si lo promueve una Comunidad Autónoma, podrá solicitar del Tribunal Constitucional esa misma suspensión alegando perjuicio de imposible o difícil reparación, acordando libremente el Tribunal lo que proceda (art. 64.3 LOTC).
- c) El Tribunal dispone para resolver el conflicto de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que fijare para solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones necesite para su decisión (art. 65.1 LOTC).

### *Efectos de la sentencia*

La sentencia declarará la titularidad de la competencia discutida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o acto origen del conflicto si estaban viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo procedente en relación a las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma (art. 66 LOTC).

#### *4.5.5.3.2. Conflictos negativos de competencia*

Los conflictos negativos de competencia como se ha dicho anteriormente se producen cuando el Estado o una Comunidad Autónoma rechazan como propia una competencia considerando al otro ente el responsable de la misma.

### *Legitimación*

Están legitimados el Gobierno de la Nación y «las personas físicas o jurídicas interesadas» (art. 60 LOTC) pero no así los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas según los artículos 68 y ss. LOTC lo cual contradice directamente lo dispuesto en los artículos 59 y 60 de la misma norma.

### Planteamiento

Hay que diferenciar si el conflicto lo promueve un particular o el Gobierno.

- a) Si lo promueve un particular: Debe dirigirse previamente al órgano de la Administración, estatal o autonómica, que considere competente para resolver una petición. Cuando el órgano requerido rechace su competencia, el interesado, tras haber agotado la vía administrativa mediante el recurso que proceda, podrá reproducir su petición ante la otra Administración (art. 68.1 LOTC). Esta segunda Administración tiene un mes para admitir o declinar su competencia, en cuyo caso lo deberá notificar al requirente, con indicación precisa de los preceptos en que se funda su resolución (art. 68.2 LOTC). Si esta segunda Administración declina su competencia o no se pronuncia afirmativamente en el plazo establecido, el interesado puede acudir al Tribunal Constitucional mediante demanda dentro del mes siguiente a la notificación de la declinatoria o transcurrido el plazo sin resolución expresa, solicitando el planteamiento del conflicto (art. 68.3 LOTC).
  
- b) Si lo promueve el Gobierno de la Nación: Debe requerir previamente al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma para que ejercite las atribuciones propias de su competencia y esperar que éste se declare incompetente, de forma explícita o implícita por su simple inactividad dentro del plazo que el Gobierno le hubiera fijado al efecto que nunca será inferior a un mes (art. 71.1 y 2 LOTC). El Gobierno podrá plantear el conflicto dentro del mes siguiente al día en que expresa o tácitamente haya de considerarse rechazado el requerimiento apuntado, mediante escrito indicando los preceptos constitucionales, estatutarios o legales que a su juicio obligan a la Comunidad Autónoma a ejercer sus atribuciones (art. 72.1 LOTC).

### Tramitación en el Tribunal Constitucional

- a) *Conflicto planteado por un particular*: El Tribunal Constitucional dispone de diez días desde la presentación del escrito del particular para declarar planteado el conflicto mediante auto, dando traslado inmediato del mismo al solicitante y a las Administraciones implicadas, así como a otras que el Tribunal considere competentes, fijando a todos un plazo común de un mes para alegar cuanto estimen procedente (art. 69.2 LOTC). Dentro del mes siguiente a la conclusión del plazo ahora señalado, o del que

fijara el Tribunal para que las partes le respondieran a las peticiones de aclaración, ampliación o precisión, se dictará sentencia (art. 70.1 LOTC).

- b) *Conflicto planteado por el Gobierno de la Nación*: El Tribunal Constitucional dará traslado del escrito presentado por el Gobierno al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma, dándole el plazo de un mes para que presente alegaciones (art. 72.2 LOTC). Dentro del mes siguiente a la conclusión de ese plazo o del que hubiere fijado para que el Estado o la Comunidad respondieran a las peticiones de aclaración, ampliación o precisión que el Tribunal les hubiera dirigido, se dictará sentencia (art. 72.3 LOTC).

### *Efectos de la sentencia*

- a) Conflicto planteado por un particular: Declarará cual es la Administración competente (art. 70.1 LOTC).
- b) Conflicto planteado por el Gobierno de la Nación: La sentencia contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos (art. 72.3 LOTC):
- Declaración de que el requerimiento es procedente, estableciendo un plazo dentro del cual la Comunidad Autónoma deberá ejercitar la atribución requerida.
  - Declaración de que el requerimiento es improcedente.

### *4.5.6. Conflictos en defensa de la autonomía local*

La LO 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, ha atribuido a éste la competencia para entender de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o una Comunidad Autónoma (art. 59.2), dedicando a su regulación el nuevo Capítulo IV del Título IV (arts. 75 bis a quinque).

Esta modificación constituye una manifestación del Pacto local (1999) y el desarrollo del art. 11 de la Carta Europea de Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, que señala que las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.

#### 4.5.6.1. Finalidad

El conflicto en defensa de la autonomía local es una vía para la defensa específica ante el Tribunal Constitucional de la autonomía local garantizada constitucionalmente (arts. 137, 140 y 141 CE) frente a las disposiciones legales del Estado o de las CCAA que pudieran no resultar respetuosas con dicha autonomía, permitiendo además al Tribunal Constitucional la interpretación de la garantía constitucional de esa autonomía en el marco de la distribución territorial del poder.

#### 4.5.6.2. Objeto del conflicto

Podrán dar lugar al planteamiento de este conflicto las normas del Estado o de las CCAA con rango de ley que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada (art. 75 bis.1).

#### 4.5.6.3. Legitimación

Están legitimados para plantear estos conflictos (art. 75 ter. 1):

- a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.
- b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.
- c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

#### 4.5.6.4. Planteamiento

- a) Para iniciar la tramitación del conflicto es necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales (Ayuntamientos o Diputaciones Provinciales) con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas (art. 75 ter. 2).
- b) Una vez cumplido este requisito, y de manera previa a la formalización del conflicto, debe solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente CA, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una CA. En las CCAA que no dispongan de órgano

---

consultivo el dictamen corresponderá al Consejo de Estado (art. 75 ter. 3).

- c) La solicitud de estos dictámenes debe formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local (art. 75 quater. 1).
- d) Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente CA, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos y alegando los fundamentos jurídicos en que se apoya (art. 75 quater. 2).

#### *4.5.6.5. Procedimiento en el Tribunal Constitucional*

- a) Planteado el conflicto, el Tribunal Constitucional podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada (art. 75 quinqué. 1).
- b) Admitido a trámite el conflicto, en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la CA de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado. La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de veinte días (art. 75 quinqué. 2).
- c) El planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el correspondiente Diario Oficial por el propio Tribunal (art. 75 quinqué).
- d) El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, alegaciones o precisiones antes aludidas (art. 75 quinqué. 4).

#### *4.5.6.6. Efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional*

- a) La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de

hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local (art. 75 quinque. 5).

- b) La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos (art. 75 bis. 2).
- c) La declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto en que declare que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los arts. 37 y concordantes de la LOTC relativos a la cuestión de inconstitucionalidad y con los efectos ordinarios de esa cuestión (arts. 38 y ss.) (art. 75 quinque. 6).

d) Las sentencias desestimatorias dictadas en recursos de inconstitucionalidad y en conflictos en defensa de la autonomía local impedirán cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por cualquiera de las dos vías, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional (art. 38.2 LOTC).

#### *4.5.7. Conflictos entre órganos constitucionales del Estado*

Se trata de lo que el Tribunal Constitucional denomina «conflicto de atribuciones» en el que se garantiza «la existencia de la misma estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, que se protegen a través de esta vía procesal» (STC 45/1986, de 17 de abril).

##### *4.5.7.1. Objeto del conflicto*

Se encuentra en la adopción de decisiones por alguno de los órganos que, según se verá más adelante, están legitimados para formalizarlo, y que los demás entienden que invaden competencias que consideran propias según la Constitución o las leyes orgánicas, acordándolo en tal sentido por el Pleno del órgano de que se trate (art. 73.1 LOTC).

##### *4.5.7.2. Legitimación*

En principio están legitimados los órganos que señala el artículo 59.1.c) LOTC, es decir, Gobierno, Congreso de los Diputados, Senado y Consejo General del Poder Judicial. Ahora bien, esa lista, en principio tasada, puede ampliarse mediante decisión del legislador como ocurre con el Tribunal de Cuentas puesto que según el artículo 8.1 de su Ley

---

Orgánica reguladora, «los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones del Tribunal de Cuentas serán resueltos por el Tribunal Constitucional».

#### 4.5.7.3. Procedimiento

- a) *Comunicación previa*: El órgano que entienda que otro se ha excedido asumiendo atribuciones que no le corresponden, le requerirá en el plazo del mes siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión de la que se deduce esa extralimitación solicitándole que la revoque (art. 73.1 LOTC). Si el órgano requerido afirma que actúa en el ejercicio de sus atribuciones o no rectifica dentro del plazo de un mes a partir de la recepción del requerimiento en el sentido que se le hubiese solicitado, el órgano requirente puede plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional (art. 73.2 LOTC).
- b) *Formalización del conflicto*: Si el órgano al que se dirige la notificación afirmara que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones o, dentro del plazo de un mes a partir de la recepción de aquella no rectificase en el sentido que le hubiera sido solicitado, el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente. A tal efecto, presentará un escrito en el que se especificarán los preceptos que considera vulnerados y formulará las alegaciones que estime oportunas. A este escrito acompañará una certificación de los antecedentes que repute necesarios y de la comunicación cursada en cumplimiento de lo prevenido en el apartado anterior de este artículo (art. 73.2 LOTC).
- c) *Tramitación en el Tribunal Constitucional*: Recibido el escrito, el Tribunal Constitucional:
  - Dará traslado del mismo dentro de los diez días siguientes al órgano requerido dándole un mes de plazo para formular las alegaciones que estime oportunas (art. 74 LOTC).
  - El mismo trámite se hará a todos los demás órganos legitimados para plantear este tipo de conflictos para que puedan comparecer en apoyo del demandante o del demandado si entienden que la solución del conflicto afecta de algún modo a sus propias atribuciones (art. 74 LOTC).
  - Podrá solicitar de las partes informaciones, aclaraciones o precisiones que estime necesarias para su decisión (art. 75.1 LOTC).

- Resolverá el conflicto dentro del mes siguiente a la terminación del plazo de alegaciones fijado en el artículo 74 LOTC o del que se fije para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias, que no será superior a otros treinta días (art. 75.1 LOTC).

#### 4.5.7.4. Efectos

La sentencia determinará el órgano al que corresponden las atribuciones controvertidas, declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos (art. 75.2 LOTC).

#### 4.5.8. Declaración sobre la constitucionalidad de los Tratados Internacionales

##### 4.5.8.1. Finalidad

Tiene por objeto la petición para que el Tribunal Constitucional «se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un Tratado internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, pero al que no se hubiere prestado aún el consentimiento del Estado» (art. 78.1 LOTC).

##### 4.5.8.2. Legitimación

Están legitimados para solicitar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional el Gobierno y cualquiera de las Cámaras (art. 95.2 CE), es decir, Congreso de los Diputados y Senado, con exclusión por tanto de las Asambleas autonómicas.

##### 4.5.8.3. Procedimiento

Recibido el requerimiento, el Tribunal Constitucional:

- a) Emplazará al solicitante y a los demás órganos legitimados para que en el término de un mes expresen su opinión fundada sobre la cuestión (art. 78.2 LOTC).
- b) En cualquier momento podrá solicitar de los órganos legitimados, ya señalados, o de otras personas físicas o jurídicas u otros órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas, cuantas aclaraciones, ampliaciones o precisiones estime necesarias, ampliando el plazo de un mes en el mismo tiempo que hubiese concedido para responder a sus consultas, que no podrá exceder de treinta días (art. 78.3 LOTC).



#### 4.5.8.4. Pronunciamiento

Dentro del mes siguiente al plazo señalado en el artículo 78.2 LOTC, a salvo de lo dispuesto en el artículo 78.3 LOTC, el Tribunal Constitucional emitirá su declaración que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Constitución, tendrá carácter vinculante (art. 78.2 LOTC).

### 4.6. Reglas de procedimiento en las actuaciones ante el Tribunal Constitucional

El Título VII LOTC se dedica a las «disposiciones comunes sobre procedimiento», es decir, las normas «procesales» aplicables en todas las actuaciones que se sustancian ante el Tribunal Constitucional. Al margen de lo relativo a las normas que se refieren a la actuación interna del propio Tribunal interesa resaltar las aplicables a los que acuden al mismo solicitando su pronunciamiento:

- a) Aplicación supletoria en materia de procedimiento de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 80 LOTC).
- b) Comparecencia por Letrado y Procurador, salvo las personas que tengan título de Licenciado en Derecho, aunque no ejerzan la profesión de Procurador o de Abogado (art. 81.1 LOTC).
- c) Facultad del Tribunal Constitucional, a instancia de parte o de oficio, en cualquier momento y previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional, de disponer la acumulación de los procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión (art. 83 LOTC).
- d) Iniciación del proceso constitucional por escrito fundado en que se fijará con claridad y precisión lo que se pida (art. 85.1 LOTC).
- e) Contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno (art. 164.1 CE), pero en el plazo de dos días a contar desde su notificación, las partes podrán solicitar la aclaración de las mismas (art. 93.1 LOTC). Contra providencias y autos solo procederá, en su caso, el recurso de súplica que no tendrá carácter suspensivo y que se puede interponer en el plazo de tres días y se resolverá, previa audiencia común de las partes por igual tiempo, en los dos siguientes (art. 93.2 LOTC).
- f) El procedimiento ante el Tribunal Constitucional es gratuito (art. 95.1 LOTC) pero éste puede imponer costas a las partes que hayan mantenido posiciones infundadas o en las que se aprecie temeridad o mala fe (art. 95.2 LOTC), aparte de las sanciones y

multas por las circunstancias a que se refiere el artículo 95.3 y 4 LOTC esto es, en los casos de formulación de recursos de inconstitucionalidad o de amparo, con temeridad o abuso de derecho, o de incumplimiento por cualquier persona, investida o no de poder público, de los requerimientos del Tribunal dentro de los plazos señalados.

## **5. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN**

### **5.1. Introducción**

La Constitución como toda norma jurídica puede ser revisable en el tiempo, ya que las circunstancias sociopolíticas o jurídicas pueden obligar a modificar los textos constitucionales.

Por tal motivo, las constituciones suelen prever en su articulado el procedimiento para su propia revisión, distinguiéndose al efecto entre constituciones flexibles y rígidas, en atención a las exigencias formales que se requieren para proceder a su reforma.

Es de destacar como modelo flexible el sistema británico, ya que su Parlamento ordinario, al entenderse soberano, puede adoptar cualquier decisión por grave que fuera, incluso modificar la forma política del Estado. Frente a este modelo, se encuentra el sistema, que podríamos llamar rígido, en el cual se excluye cualquier posibilidad de reforma.

Nuestro ordenamiento constitucional, que se caracteriza por su rigidez a la hora de proceder a la revisión del Texto normativo, dedicando todo un Título (el Título X) a la regulación de su reforma, distinguiendo dos procedimientos diferenciados: uno ordinario y otro extraordinario.

### **5.2. Iniciativa de la reforma**

El artículo 166 de la Constitución establece unas reglas sobre la iniciativa de reforma constitucional comunes a los dos procedimientos y, consecuentemente, residencia la legitimación activa para promover una reforma constitucional, de conformidad con el artículo 87.1, en el Gobierno, el Congreso de los Diputados y en el Senado. Si la iniciativa se adopta en el Congreso de los Diputados deberá ir suscrita por dos Grupos Parlamentarios o por una quinta parte de los Diputados. Si se adoptase en el Senado, la proposición ha de ser suscrita por cincuenta senadores que no pertenezcan al mismo Grupo Parlamentario (art. 152 del Reglamento del Senado). Según el apartado 2 del mismo art. 87, la iniciativa de reforma también puede corresponder a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuestión que se consideró una concesión a los partidos nacionalistas que encerraba una paradoja jurídica, pues se pasaba a considerar parte del Poder constituyente derivativo a órganos

aún inexistentes, que según la letra de la Constitución podían crearse o no por los Estatutos de Autonomía y que no estaban configurados por la propia Constitución.

El art. 169 CE, establece que «no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempos de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el art. 116». Estamos en presencia de lo que la mayoría de la doctrina da en llamar los límites a la iniciativa de la Reforma Constitucional, y algunos autores denominan límites circunstanciales. Durante el proceso constituyente se barajaron dos posibilidades: La propuesta por la ponencia de prohibir toda operación de reforma de la Constitución en los casos de declaración de guerra o de haberse decretado el estado de excepción y la elaborada en la fase del segundo consenso llevado a cabo durante el debate en la Comisión del Congreso, que es la que definitivamente recogió el art. 169. Los límites impuestos se justifican por la conveniencia de que toda reforma constitucional se inicie en un clima político normalizado. Lo menos justificable de este precepto radica en que extienda los límites al caso de la declaración del estado de alarma que no debería ser relevante a estos efectos.

### **5.3. Procedimiento ordinario**

Este procedimiento será preceptivo en aquellas materias no reservadas al procedimiento extraordinario, es decir, aquellas que no estén incluidas en el Título Preliminar, en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I (artículos 15 a 29) y en el Título II, correspondiendo la iniciativa de la reforma al Gobierno, al Congreso y al Senado, y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, mediante solicitud de éstas al Gobierno o a la Mesa del Congreso. Estando, por tanto, vedada la promoción de la reforma constitucional a la iniciativa popular.

Para aprobarse el proyecto de reforma se precisará el voto favorable de las tres quintas partes de cada una de las Cámaras. Si no se lograra dicho quórum de votación, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria (de igual número) de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y por el Senado.

De no lograrse su aprobación con el quórum señalado, es decir, mayoría de tres quintos, el proyecto de reforma podrá aprobarse, siempre que hubiese obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, si se logra la mayoría de dos tercios en el Congreso.

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

#### **5.4. Procedimiento extraordinario**

La Constitución reserva para aquellos supuestos que considera esenciales un sistema de revisión reforzado, que se caracteriza por una mayor rigidez a la hora de proceder a su modificación.

Así, cuando se propusiese la revisión total de la Constitución, o una parcial, que afecte al Título Preliminar, a la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I, o al Título II, el procedimiento de la reforma será el siguiente:

La iniciativa de la reforma la tendrán los mismos órganos que la ostentaban en el procedimiento ordinario, es decir, el Gobierno, el Congreso o el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Ambas Cámaras precisarán del quórum de los dos tercios para aprobar el principio o la propuesta de reforma, procediendo inmediatamente a su disolución.

Lo que hacen las Cámaras es manifestar su voluntad política de reforma, para disolverse posteriormente, a fin de que unas futuras Cortes constituyentes lleven a cabo la reforma de la Constitución.

Celebradas nuevas elecciones, las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de los dos tercios de ambas Cámaras. Aprobada la reforma constitucional por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Por último, indicar que no podrá iniciarse la reforma de la Constitución en tiempo de guerra o durante la vigencia de cualquiera de los estados de alarma, excepción o sitio.

#### **5.5. La reforma de 1992**

El primer ejemplo de reforma constitucional fue consecuencia de la ratificación por del Tratado de Maastricht, a fin de acomodar nuestro texto constitucional a dicho Tratado, en el que se establece que todo ciudadano de la Unión Europea que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales del Estado miembro en el que resida.

A tal fin, una vez aprobada por ambas Cámaras la reforma del artículo 13.2 de la Constitución, conforme a la modalidad del artículo 167, es decir, a través del procedimiento ordinario, fue sancionada tal reforma por el Rey, el 27 de julio de 1992 y publicada en el B.O.E. el 28 de dicho mes

y año. Quedando redactado el párrafo referido en los siguientes términos: «solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecer por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales».

## 5.6. La reforma de 2011

La reforma de 2011 gira en torno a la modificación del artículo 135 de la Constitución, estableciendo en el texto el concepto de «estabilidad presupuestaria», constatándose un techo máximo de déficit estructural para las comunidades autónomas y el Estado. Dicho déficit quedará delimitado por una ley orgánica, que en ningún caso podrá contravenir el techo fijado por la Unión Europea. La reforma obliga a las entidades locales a obtener equilibrio presupuestario a partir del año 2020. Así mismo se establece que el montante del conjunto de la deuda pública no podrá superar el 60% del PIB.

La propuesta de reforma fue realizada el 23 de agosto de 2011 por el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero. La reforma contó con el apoyo de los dos partidos mayoritarios, el PP y PSOE, y también con UPN. Puesto que estos tres partidos tenían conjuntamente más del 90% de diputados y senadores, y al tratarse de una reforma por proceso ordinario, no fue necesario un referéndum; tampoco fue solicitado por un 10% de los representantes de una de ambas cámaras, dentro del plazo previsto que concluyó el 26 de septiembre de 2011.

Sin embargo el resto de partidos representados en la cámara se mostraron descontentos ante dicha reforma en la que, según ellos, no se les había llamado a la negociación lo que les llevó a acusar a ambos partidos de romper el proceso constituyente.

El nuevo artículo 135 quedaría redactado como sigue:

- «1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación al producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.
5. Una Ley Orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:
  - a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.
  - b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
  - c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias».

## TESTS DEL TEMA 3

- 1. La cuestión de confianza la plantea el Presidente del Gobierno ante el Congreso y la moción de censura el propio Congreso, por tanto, el Senado, ¿no ejerce facultad alguna en la materia?**
  - a) Sólo promueve interpelaciones y preguntas.
  - b) Sí, pero sólo cuando esté disuelto el Congreso.
  - c) Sí, puesto que la cuestión de confianza se puede plantear ante el Senado.
  - d) Sí, puesto que existen sesiones conjuntas para exigir la responsabilidad política al Gobierno.
  
- 2. A los efectos de la elección del Presidente del Gobierno, la Constitución indica taxativamente que el Rey, propondrá su candidato, previa consulta con:**
  - a) Los jefes de los grupos parlamentarios.
  - b) Los portavoces de los diferentes partidos con representación parlamentaria.
  - c) Los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria.
  - d) El Presidente del Congreso.
  
- 3. El Presidente del Gobierno puede plantear ante el Congreso la cuestión de confianza previa:**
  - a) Autorización del Consejo de Ministros.
  - b) Deliberación del Consejo de Ministros.
  - c) Propuesta del Consejo de Ministros.
  - d) Aprobación del Consejo de Ministros.
  
- 4. ¿Quién separa a los miembros del Gobierno?**
  - a) El Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno.
  - b) El Presidente del Gobierno.
  - c) El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros.
  - d) El Presidente del Gobierno, autorizado por las cortes.
  
- 5. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, continuando en funciones hasta:**
  - a) La elección del nuevo Presidente.
  - b) El decreto de convocatoria.
  - c) La toma de posesión del nuevo gobierno.
  - d) La constitución del Congreso.
  
- 6. ¿Quién controla la legalidad de la actuación administrativa del gobierno?**
  - a) El Defensor del Pueblo.
  - b) Las Cortes.
  - c) El Tribunal Constitucional.
  - d) Los Tribunales de justicia.

- 7. El estado de excepción no podrá exceder de determinado plazo, que podrá prorrogarse por otro igual, ¿cuál es dicho plazo?**
- a) No podrá ser inferior a un mes.
  - b) No podrá exceder de quince días.
  - c) No podrá exceder de treinta días.
  - d) Un mes.
- 8. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurra determinado plazo desde su presentación, pudiendo presentarse mociones alternativas en:**
- a) En los dos primeros días.
  - b) En el citado término.
  - c) En los tres primeros días.
  - d) En los cuatro primeros días.
- 9. Si la moción de censura no fuera aprobada por el Congreso:**
- a) Podrá reiterarse solamente una vez en el mismo período de sesiones.
  - b) No podrá presentarse otra hasta transcurrido el plazo de un año.
  - c) No se podrá presentar otra durante el mismo período de sesiones.
  - d) Sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.
- 10. ¿A qué órgano le corresponde la dirección de la política interior y exterior?**
- a) A las Cortes.
  - b) Al Gobierno.
  - c) Al Congreso.
  - d) A la Corona.
- 11. Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada se denominan:**
- a) Decretos-ley.
  - b) Decretos legislativos.
  - c) Decretos.
  - d) Textos legislativos.
- 12. Las decisiones políticas de especial trascendencia:**
- a) Deberán ser sometidas a referéndum.
  - b) Podrán ser sometidas a referéndum.
  - c) Serán sometidas a referéndum.
  - d) Serán deliberadas previamente por las Comisiones Delegadas del Gobierno.



- 
- 13. El fallecimiento del Presidente del Gobierno lleva aparejado:**
- a) La convocatoria de nuevas elecciones generales.
  - b) La asunción de esta facultad por parte del Vicepresidente.
  - c) La disolución automática de ambas Cámaras.
  - d) El proceso de una nueva elección, conforme al artículo 99 de la Constitución.
- 14. El Gobierno cesa por alguna de las siguientes causas, una de ellas no es correcta:**
- a) Tras la celebración de elecciones generales.
  - b) Por fallecimiento del Presidente.
  - c) Por dimisión.
  - d) Por destitución por parte del Rey.
- 15. La pérdida de la confianza parlamentaria se puede originar a causa:**
- a) De una interpelación.
  - b) De la disolución de alguna de las Cámaras.
  - c) De una moción de censura.
  - d) De una moción de censura o de una cuestión de confianza.
- 16. ¿Quién expedirá los Decretos acordados en el consejo de Ministros?**
- a) El Rey, con el refrendo del Presidente del Gobierno.
  - b) El Presidente del Gobierno.
  - c) El Ministro del Departamento.
  - d) El propio Consejo de Ministros.
- 17. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad actuarán bajo la dependencia del:**
- a) Gobierno.
  - b) Senado.
  - c) Ministerio de Defensa.
  - d) Rey.
- 18. ¿Quién elabora los Presupuestos Generales del Estado y quién los aprueba?**
- a) Los elabora el Gobierno y los aprueba las Cortes.
  - b) Los elabora el Ministerio de Economía y Hacienda y los aprueba el Gobierno.
  - c) Los elabora y aprueba el Ministerio de Economía y Hacienda.
  - d) El Consejo de Ministros en ambos casos.
- 19. ¿Qué título de la Constitución está destinado a la regulación del Gobierno?**
- a) Título II.
  - b) Título III.
  - c) Título IV.
  - d) Título VI.

- 20. El Gobierno comienza a adquirir sus perfiles propios y sus independencias, a partir de determinada Constitución, ¿sabe cuál es?**
- a) Constitución de 1869.
  - b) Constitución de 1834.
  - c) Constitución de 1931.
  - d) La Constitución actual.
- 21. De acuerdo con el texto del artículo 98.1 de la Constitución, ¿qué miembros del Gobierno son los únicos que tienen un carácter estable, con independencia de la opción que haga el Presidente?**
- a) Sólo los Ministros.
  - b) El Presidente y los Ministros.
  - c) El Presidente, el Vicepresidente y los Ministros.
  - d) El Presidente, el Vicepresidente, los Ministros y los demás miembros que establezca la ley.
- 22. El candidato propuesto a la Presidencia del Gobierno solicitará la confianza parlamentaria:**
- a) Al Senado.
  - b) A las Cortes.
  - c) Al Congreso.
  - d) A ambas Cámaras, reunidas conjuntamente.
- 23. La moción de censura no podrá ser votada hasta que transcurran desde su presentación:**
- a) Veinte días.
  - b) Dos meses.
  - c) Cinco días.
  - d) Treinta días.
- 24. La institución de la moción de censura existe respecto:**
- a) Al ámbito estatal solamente.
  - b) Al ámbito estatal y autonómico.
  - c) A los entes mencionados por el artículo 137 de las Constitución.
  - d) Al Presidente del Gobierno y a los de las Comunidades Autónomas.
- 25. La dimisión voluntaria del Presidente del Gobierno:**
- a) No implicará del todo el Gobierno.
  - b) Implicará la de todo el Gobierno.
  - c) Es una posibilidad inexistente.
  - d) Podrá no ser aceptada por el Rey.

- 26. Las diferentes formas por las cuales puede cesar el Presidente del Gobierno llevan aparejadas el inicio del proceso de una nueva elección, conforme al artículo 99 de la Constitución, salvo en un caso, ¿cuál es?**
- a) El fallecimiento.
  - b) La dimisión voluntaria.
  - c) La moción de censura.
  - d) Tras la celebración de unas elecciones generales.
- 27. Los Reglamentos para la ejecución de las leyes corresponderán al Consejo de Ministros, previo dictamen del:**
- a) Ministro para las Relaciones con las Cortes.
  - b) Ministro para las Administraciones Públicas.
  - c) Ministro correspondiente al asunto de que se trate.
  - d) Consejo de Estado.
- 28. La Constitución alude a una situación concreta de responsabilidad penal de los miembros del Gobierno derivada de los delitos por traición o contra la seguridad del Estado, que podrá ser planteada por:**
- a) La mayoría absoluta de los miembros del Congreso.
  - b) La mayoría de ambas Cámaras.
  - c) Una décima parte de los miembros de ambas Cámaras.
  - d) Una cuarta parte de los miembros del Congreso.
- 29. El ejercicio de la facultad que ostenta el Presidente del Gobierno para disolver el Congreso, ¿tiene alguna limitación?**
- a) Ninguna.
  - b) Sí, mientras que se tramita una moción de censura.
  - c) Sí, cuando estén declarados algunos de los Estados comprendidos en la Ley 4/81, de 1 de Junio.
  - d) Las respuestas b) y c) son correctas.
- 30. ¿Qué actos del Gobierno quedan exentos del control de los Tribunales de Justicia?**
- a) Ninguno.
  - b) Los actos políticos.
  - c) Los actos discrecionales y los actos políticos.
  - d) Sólo los relativos a la elección a Presidente.
- 31. La confianza se entenderá otorgada al Presidente del Gobierno cuando:**
- a) Obtenga la mayoría simple de los votos de los Diputados.
  - b) Obtenga la mayoría absoluta de los votos de los Diputados.
  - c) Sea denegada su dimisión por el Rey.
  - d) No exista un candidato alternativo.

- 32. Una de las siguientes proposiciones sobre la participación del gobierno en la función legislativa es falsa:**
- a) Los proyectos de ley serán aprobados por el Consejo de Ministros.
  - b) Los decretos leyes no podrán afectar a materias reservadas a ley orgánica.
  - c) Mediante los decretos legislativos se podrán refundir una serie de disposiciones normativas dispersas.
  - d) Los decretos leyes precisarán de su convalidación inmediata por las Cortes Generales.
- 33. Los acuerdos adoptados por las Comisiones Delegadas del Gobierno, revestirán la forma de:**
- a) Decretos del Consejo de Ministros.
  - b) Decretos.
  - c) Orden del Ministro competente o del de la Presidencia.
  - d) Decretos de la Presidencia del Gobierno.
- 34. Se prohíbe al Gobierno cuando se encuentre en funciones:**
- a) La convocatoria de referéndum.
  - b) Proponer al Rey la disolución de las Cámaras.
  - c) Plantear la cuestión de confianza.
  - d) Todas las respuestas son correctas.
- 35. Una de las siguientes proposiciones respecto de la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno o su Presidente es falsa:**
- a) En caso de que el Presidente del Gobierno incurra en responsabilidad penal le podrá ser aplicada la prerrogativa real de gracia.
  - b) La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno será exigible ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
  - c) La responsabilidad del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado podrá ser planteada por una cuarta parte de los miembros del Congreso.
  - d) La responsabilidad a que se hace referencia en el punto anterior se aprobará por la mayoría absoluta del Congreso.
- 36. Según la Constitución, la votación de investidura del Presidente del gobierno se produce en el seno del:**
- a) Congreso de los Diputados.
  - b) Congreso de los Diputados y Senado.
  - c) Consejo de Ministros.
  - d) La votación de investidura son las elecciones generales.
- 37. De acuerdo con lo establecido en la Constitución el supremo órgano consultivo del Gobierno es:**
- a) El Consejo de Ministros.
  - b) El Consejo de Estado.
  - c) El Consejo General del Poder Judicial.
  - d) El Tribunal Constitucional.

- 
- 38. De acuerdo con la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la dirección de los servicios comunes de cada Ministerio es competencia de:**
- a) Los Subsecretarios.
  - b) Los Secretarios de Estado.
  - c) Los Ministros.
  - d) El Consejo de Ministros.
- 39. De acuerdo con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la Administración General del Estado:**
- a) Actúa con personalidad jurídica única.
  - b) Tiene distinta personalidad jurídica en cada Ministerio.
  - c) Carece de personalidad jurídica.
  - d) Tiene una personalidad jurídica para la Administración Central y otra para la Periférica.
- 40. De acuerdo con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, las Delegaciones del Gobierno están adscritas orgánicamente:**
- a) Al Ministerio del Interior.
  - b) Al Ministerio de la Presidencia.
  - c) Al Consejo de Ministros.
  - d) Al Ministerio de Administraciones Públicas.
- 41. De acuerdo con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, los Subdelegados del Gobierno son nombrados y separados de sus cargos por:**
- a) El Ministro de Administraciones Públicas.
  - b) El Ministro de la Presidencia.
  - c) El Consejo de Ministros.
  - d) El correspondiente Delegado del Gobierno.
- 42. De acuerdo con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, en relación con la Administración periférica, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas:**
- a) Representan al Gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma.
  - b) Representan al Gobierno en cada Provincia.
  - c) Representan al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas frente a la Administración General del Estado.
  - d) Representan a la Provincias frente al Estado.
-

**43. El Gobierno en funciones carece de competencias para:**

- a) Presentar proyectos de Ley al Congreso.
- b) Proceder al despacho ordinario de los asuntos políticos.
- c) Facilitar el traspaso de poderes.
- d) Carece absolutamente de competencias salvo las de urgencia debidamente justificadas.

**44. Es competencia del Consejo de Ministros:**

- a) Declarar el estado de sitio.
- b) Resolver los recursos contencioso-administrativos que se interpongan ante cualquier miembro del Gobierno.
- c) Aprobar las proposiciones de ley.
- d) Aprobar los proyectos de ley.

**45. Indique quiénes son miembros del Gobierno:**

- a) El Presidente y los Ministros, exclusivamente.
- b) Los Secretarios de Estado, entre otros.
- c) El Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes, los Ministros y los Secretarios de Estado.
- d) Ninguna de las afirmaciones anteriores es correcta.

**46. Los Directores Generales son nombrados por:**

- a) El Rey a propuesta del Presidente del Gobierno.
- b) El Presidente del Gobierno a propuesta del Ministro competente.
- c) El Consejo de Ministros a propuesta del Ministro competente.
- d) Orden Ministerial del titular del Departamento.

**47. De acuerdo con lo previsto en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, los órganos directivos se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma:**

- a) Secretario de Estado, Subsecretario, Director General y Subdirector General.
- b) Subsecretario, Director General y Subdirector General.
- c) Subsecretario, Director General, Secretario de Estado y Subdirector General.
- d) Ministro, Director General y Subdirector General.

**48. Señale la respuesta correcta:**

- a) El estado de sitio será declarado por mayoría absoluta del Congreso a propuesta del Consejo de Ministros.

- b) El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros y previa autorización del Congreso de los Diputados.
- c) El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros y previa autorización de las Cortes Generales.
- d) Ninguna respuesta es correcta.

**49. Con respecto a la organización jerárquica de los órganos ministeriales, los Secretarios Generales tienen categoría:**

- a) De Director General.
- b) De Subsecretario.
- c) De Subdirector General.
- d) De Delegado del Gobierno.

**50. La remisión por el Gobierno de tratados internacionales a las Cámaras, corresponde:**

- a) Al Ministerio de Asuntos Exteriores.
- b) A la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes.
- c) Al Ministro de la Presidencia.
- d) Al Vicepresidente del Gobierno.

**51. Son órganos directivos de la Administración Central:**

- a) Los Secretarios de Estado.
- b) Los Subdirectores Generales.
- c) Los Ministros.
- d) Los Delegados del Gobierno.

**52. La Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios será presidida:**

- a) Por el Secretario de Estado de Presidencia.
- b) Por el Secretario de Estado de Administraciones Públicas.
- c) Por un Vicepresidente del Gobierno.
- d) Por el Ministro para las Administraciones Públicas.

**53. ¿Quién actúa como Secretario en el Consejo de Ministros?**

- a) El Ministro del Interior.
- b) El Ministro Portavoz del Gobierno.
- c) El Ministro de la Presidencia.
- d) El Ministro de Justicia.

**54. Cuando una Orden Ministerial afecte a varios Departamentos, revestirá la forma de:**

- a) Orden del Ministro de la Presidencia.
- b) Orden del Ministro de Administraciones Públicas.
- c) Orden de la Presidencia del Gobierno.
- d) Real Decreto del Presidente del Gobierno.

**55. Según la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la denominación y el ámbito de competencias de los Ministerios se establece mediante:**

- a) Ley Ordinaria.
- b) Real Decreto del Presidente del Gobierno.
- c) Real Decreto Legislativo.
- d) Ley Orgánica.

**56. El Presidente del Gobierno en funciones no podrá ejercer la facultad de:**

- a) Proponer al Rey la disolución de alguna de las Cámaras o de las Cortes Generales.
- b) Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.
- c) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- d) Ninguna respuesta es correcta.

**57. La responsabilidad criminal del Presidente y de los miembros del gobierno será exigible ante:**

- a) El Rey.
- b) Las Cortes Generales.
- c) El Tribunal Supremo.
- d) El Tribunal Constitucional.

**58. El Gobierno dirige:**

- a) La administración civil, militar y la defensa del Estado.
- b) La política interior, pero no la exterior.
- c) La administración civil y la defensa del Estado, pero no la militar.
- d) La administración local.

**59. Las Subdirecciones Generales se crean:**

- a) Por Real Decreto del Consejo de Ministros.
- b) Por Orden del Ministerio respectivo.
- c) Por Decreto del Ministro de Administraciones Públicas.
- d) Por Orden del Ministerio de la Presidencia.



- 
- 60. ¿Cuál de estas facultades no puede ser ejercida por el Presidente del Gobierno en funciones?**
- a) Dirigir la política de Defensa.
  - b) Plantear cuestión de confianza.
  - c) Refrendar los actos del Rey.
  - d) Interponer el recurso de inconstitucionalidad.
- 61. ¿Qué Título y Capítulo de la Constitución regula la Administración Local?**
- a) El Capítulo Primero del Título VIII.
  - b) El Capítulo Segundo del Título VIII.
  - c) El Capítulo Tercero del Título VIII.
  - d) El Capítulo Primero del Título III.
- 62. El principio constitucional por el que se garantiza el derecho de las entidades locales a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen se denomina:**
- a) Autonomía local.
  - b) Colaboración entre entidades locales.
  - c) Elección democrática.
  - d) Suficiencia financiera.
- 63. De acuerdo con el artículo 137 de la Constitución, los municipios gozan de autonomía:**
- a) Para la gestión de su autogobierno.
  - b) En sus relaciones con otras administraciones.
  - c) Para ejercer la potestad reglamentaria.
  - d) Para la gestión de sus respectivos intereses.
- 64. La autonomía local no implica:**
- a) Autonomía institucional.
  - b) Autonomía competencial.
  - c) Autonomía financiera.
  - d) Potestad legislativa.
- 65. Las entidades locales territoriales, ¿están legitimadas ante el Tribunal Constitucional para la impugnación de normas que lesionen su autonomía?**
- a) No ante el Tribunal Constitucional, pero sí ante la jurisdicción ordinaria.
  - b) Sí, a través del recurso de amparo.
  - c) Sí, a través del denominado conflicto en defensa de la autonomía local.
  - d) Sí, sólomente contra cualquier norma de rango legal del Estado.
-

**66. ¿Contra qué tipo de normas se puede plantear el conflicto en defensa de la autonomía local?**

- a) Contra las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas.
- b) Contra las normas del Estado con rango de ley o normas reglamentarias y contra las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas.
- c) Contra las normas del Estado con rango de ley.
- d) Contra cualquier disposición proveniente del Estado o de las Comunidades Autónomas.

**67. El régimen local español contenido en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local:**

- a) Comprende los aspectos institucionales de la Administración local, esto es, su organización y funcionamiento, los aspectos competenciales y los medios personales y materiales precisos para su desarrollo.
- b) Implica el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el estado.
- c) No permite opciones diversas, ya que las Comunidades Autónomas no tienen competencias en estos supuestos.
- d) Se aplica íntegramente a todo el territorio español.

**68. De acuerdo con el artículo 140 de la Constitución, los municipios gozarán de personalidad jurídica:**

- a) Propia.
- b) Plena.
- c) Pública.
- d) Unica.

**69. ¿A qué principio constitucional, en relación con las Corporaciones Locales, alude el artículo 142 de la Constitución?**

- a) Al principio de autonomía.
- b) Al principio de elección democrática.
- c) Al principio de suficiencia financiera.
- d) Al principio de colaboración.

**70. El sistema financiero establecido en la Constitución para las Corporaciones locales establece que las haciendas locales se nutren de:**

- a) Los tributos propios de las Corporaciones Locales.
- b) La participación en los tributos del Estado.
- c) La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas.
- d) Todas las respuestas son correctas.

**71. Las entidades locales se rigen:**

- a) Por normas europeas.
- b) Por normas estatales.
- c) Por normas de las Comunidades Autónomas y de las propias entidades locales.
- d) Todas las respuestas son correctas.

**72. La Carta Europea de Autonomía Local:**

- a) Fue elaborada por el Parlamento Europeo.
- b) Aún no ha sido ratificada por España.
- c) Forma parte del ordenamiento jurídico español.
- d) Aún no ha entrado en vigor en España.

**73. Tienen la consideración de entidades locales territoriales:**

- a) El municipio y la provincia exclusivamente.
- b) El municipio, la provincia, la isla y las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.
- c) El municipio, la provincia y la isla.

**74. ¿Qué tipo de entidades locales no gozan de las potestades propias que la LR-BRL otorga al municipio, la provincia y la isla, sino que debe ser la legislación de las Comunidades Autónomas la que debe concretarlas?**

- a) Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio.
- b) Las áreas metropolitanas y las comarcas.
- c) Las mancomunidades de municipios.
- d) Todas las respuestas son correctas.

**75. No tienen carácter de entidad local:**

- a) Las Comunidades de Tierra o de Villa y Tierra.
- b) Los caseríos.
- c) Las pedanías.
- d) Las aldeas.

**76. Las mancomunidades de municipios son entidades locales:**

- a) Territoriales.
- b) Con personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos.
- c) A las que se garantiza su autonomía.
- d) Permanentes.

- 77. ¿Qué tipo de entidades podrán tener carácter territorial y las potestades propias de las Administraciones públicas de carácter territorial según determinen las leyes de las Comunidades Autónomas?**
- a) Los municipios.
  - b) Las provincias.
  - c) Las islas.
  - d) Las comarcas.
- 78. La provincia se define en la Constitución como:**
- a) Una entidad local.
  - b) Una corporación local.
  - c) Una organización territorial.
  - d) Una organización local.
- 79. El gobierno y la administración autónoma de las provincias están encomendados a:**
- a) Las Diputaciones.
  - b) Las Diputaciones, Corporaciones, Cabildos y Consejos.
  - c) Las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.
  - d) Las Diputaciones representativas u forales.
- 80. Los cabildos o consejos insulares son los órganos de gobierno, administración y representación de:**
- a) La isla.
  - b) El archipiélago.
  - c) La provincia insular.
  - d) La mancomunidad provincial interinsular.
- 81. Atendiendo a su organización territorial, la forma de Estado establecida en nuestra Constitución puede calificarse de:**
- a) Estado federal.
  - b) Estado unitario.
  - c) Estado autonómico o Estado de las autonomías.
  - d) Estado regional.
- 82. Según el artículo 137 de la Constitución, las entidades que forman parte de la organización territorial del Estado tiene como nota común que gozan de:**
- a) Autonomía.
  - b) Autogobierno.
  - c) Autosuficiencia financiera.
  - d) Soberanía.

- 
- 83. De acuerdo con el artículo 137 de la Constitución los municipios, provincias y Comunidades Autónomas gozan de autonomía:**
- a) Para que no existan privilegios por razón del territorio.
  - b) Para ejercer su autosuficiencia financiera.
  - c) Para garantizar la solidaridad entre todas ellas.
  - d) Para la gestión de sus respectivos intereses.
- 84. De acuerdo con el artículo 138 de la Constitución ¿a quién corresponde garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad entre las Comunidades Autónomas?**
- a) Al Gobierno de la Nación.
  - b) Al Estado.
  - c) A los poderes públicos.
  - d) A los tribunales de justicia.
- 85. El artículo 138.1 de la Constitución dice que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad... atendiendo en particular»:**
- a) A las zonas de alta montaña.
  - b) A las circunstancias del hecho insular.
  - c) A las zonas especialmente despobladas.
  - d) A los archipiélagos y las islas.
- 86. De acuerdo con el artículo 143 de la Constitución ¿qué tipos de entidades territoriales podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas?**
- a) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, las provincias insulares y las provincias con entidad regional histórica.
  - b) Las provincias limítrofes y las provincias con entidad regional histórica además de las ciudades de Ceuta y Melilla.
  - c) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica.
  - d) Las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los archipiélagos y las provincias con entidad regional histórica.
- 87. ¿Qué característica territorial se exige a las provincias no insulares para que se puedan constituir en Comunidad Autónoma?**
- a) Que sean limítrofes.
  - b) Que estén equilibradas económicamente.
  - c) Que tengan la misma lengua propia.
  - d) Que su extensión territorial sea parecida.
-

**88. Las agrupaciones de provincias limítrofes ¿qué tipo de características comunes deben reunir para poder constituirse en Comunidad Autónoma?**

- a) Características históricas, culturales y sociolingüísticas comunes.
- b) Características históricas, culturales y económicas comunes.
- c) Características demográficas, culturales y económicas comunes.
- d) Características de vinculación regional, factores históricos y culturales, conveniencia económica y estructura social.

**89. Un supuesto común para la constitución de una Comunidad Autónoma mencionado en el artículo 143.1 de la Constitución lo constituyen:**

- a) Las agrupaciones de islas.
- b) Los archipiélagos.
- c) Los territorios insulares.
- d) Las provincias insulares.

**90. ¿Qué requisito se exige en el artículo 143.1 de la Constitución para poder constituir una Comunidad Autónoma uniprovincial?**

- a) Que los municipios que la componen tenga características históricas, culturales y económicas comunes.
- b) Que tengan entidad regional histórica.
- c) Que su territorio concondara con el anterior mapa preautonómico.
- d) Que los municipios que la componen tengan continuidad territorial.

**91. ¿Quién no puede adoptar los acuerdos para la iniciativa del proceso autonómico?**

- a) Las diputaciones interesadas.
- b) El órgano interinsular correspondiente.
- c) Los municipios.
- d) El Gobierno de la Nación.

**92. ¿Qué requisito se exige a los municipios que quieran adoptar la iniciativa del proceso autonómico?**

- a) Que dicha iniciativa la suscriban las dos terceras partes de los municipios de la provincia.
- b) Que la población de todos los municipios represente al menos la mayoría del censo electoral en cada provincia o isla.
- c) Que dicha iniciativa la suscriban las dos terceras partes de los municipios de la provincia y que la población de éstos represente al menos la mayoría del censo electoral en cada provincia o isla.
- d) Que dicha iniciativa la suscriban las dos terceras partes de los municipios de la provincia, que la población de éstos represente al menos la mayoría del censo electoral en cada provincia o isla y que se celebre un referéndum consultivo con resultado afirmativo en cada uno de los municipios.

- 93. ¿Qué plazo se establece en la Constitución para que los acuerdos de iniciación del proceso autonómico sean cumplidos?**
- a) Seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguno de los ayuntamientos interesados.
  - b) Seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las diputaciones interesadas.
  - c) Seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.
  - d) Seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas o seis meses a partir del acuerdo del ente preautonómico correspondiente.
- 94. En caso de no prosperar la iniciativa para la constitución de la Comunidad Autónoma, ¿qué plazo se establece en la Constitución durante el cual no podrá reiterarse la misma?**
- a) Cinco años.
  - b) Cuatro años.
  - c) Seis meses.
  - d) Ocho meses.
- 95. Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma:**
- a) Cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia.
  - b) Cuando no tenga entidad regional histórica.
  - c) Ambas respuestas son ciertas.
  - d) Ambas respuestas son falsas.
- 96. Para territorios que no estén integrados en la organización provincial, las Cortes Generales podrán:**
- a) Autorizar un Estatuto de autonomía.
  - b) Acordar un Estatuto de autonomía.
  - c) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía.
  - d) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional.
- 97. ¿Por qué razón podrán las Cortes Generales sustituir la iniciativa de las Corporaciones Locales para constituirse en Comunidad Autónoma?**
- a) Por motivos de interés nacional.
  - b) Para evitar las disfunciones generales que podrían derivar de la falta de integración de algunos territorios.
  - c) Para cohesionar económicamente el territorio que pretende constituirse en Comunidad Autónoma.
  - d) Para una mejor prestación de los servicios públicos.

- 98. La Constitución en su artículo 145 prohíbe:**
- La celebración de convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas.
  - La confederación de Comunidades Autónomas.
  - La federación de Comunidades Autónomas.
  - Los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas.
- 99. Los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas se regularán:**
- En la legislación básica del Estado.
  - En el Título VIII de la Constitución.
  - En las leyes de las Comunidades Autónomas.
  - En los Estatutos de Autonomía.
- 100. ¿Qué tipo de instrumentos se regulan en el artículo 145.2 de la Constitución para la cooperación entre las Comunidades Autónomas?**
- Las conferencias sectoriales.
  - Los convenios y los acuerdos de cooperación.
  - Las declaraciones conjuntas de intenciones.
  - Las exposiciones de líneas de actuación común.
- 101. En en procedimiento de elaboración de los proyectos Estatutos de Autonomía regulado en el artículo 146 de la Constitución no pueden participar:**
- Los Diputados de las provincias afectadas.
  - Los Senadores de las provincias afectadas.
  - Los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas.
  - Los ciudadanos a través de un plebiscito.
- 102. En la Asamblea encargada de la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía no están presentes:**
- Los alcaldes de los municipios afectados.
  - Los Diputados de las provincias afectadas.
  - Los Senadores de las provincias afectadas.
  - Los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas.
- 103. ¿Cuál de las siguientes características referentes a los Estatutos de Autonomía no es correcta?**
- Son parte del ordenamiento jurídico estatal.
  - Son la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.
  - Al tener rango de ley orgánica se pueden modificar por medio de cualquier ley orgánica.
  - Están subordinados jerárquicamente solo a la Constitución.



- 
- 104. De los siguientes elementos, ¿cuál de ellos no es de inclusión obligatoria en los Estatutos de Autonomía?**
- a) La capitalidad de la Comunidad Autónoma.
  - b) La denominación de la Comunidad Autónoma.
  - c) La delimitación de su territorio.
  - d) La sede de sus instituciones propias.
- 105. ¿Qué tipo de denominación de la Comunidad Autónoma deberá incluirse de forma obligatoria en los Estatutos de Autonomía?**
- a) La que mejor corresponda a su ámbito geográfico.
  - b) La que mejor corresponda a su identidad histórica.
  - c) La que hubiese sido acreditada en el pasado.
  - d) La que mejor defina los límites de su territorio.
- 106. Respecto de las instituciones propias de la Comunidad Autónoma, ¿qué elemento no es de obligada inclusión en los Estatutos de Autonomía?**
- a) Su sede.
  - b) Su denominación.
  - c) Su organización.
  - d) Sus competencias.
- 107. De las siguientes instituciones, ¿cuál de ellas no se considera como institución propia de la Comunidad Autónoma?**
- a) La Asamblea Legislativa.
  - b) El Consejo de Gobierno.
  - c) El Presidente de la Comunidad Autónoma.
  - d) El Tribunal Superior de Justicia.
- 108. Los Estatutos de Autonomía deberán contener:**
- a) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución.
  - b) Las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias transferidas.
  - c) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.
  - d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas y la financiación correspondiente a tales servicios.
- 109. La reforma de los Estatutos de Autonomía exigirán en todo caso:**
- a) El referéndum popular afirmativo de los electores inscritos en los censos correspondientes.
  - b) Su aprobación mediante ley.
  - c) La aprobación por las Cortes Generales.
  - d) Todas las respuestas son correctas.
-

**110. El referéndum popular es preceptivo en la reforma ¿de qué clase de Estatutos de Autonomía?**

- a) De los aprobados por la vía del artículo 143.2 de la Constitución.
- b) De los aprobados por la vía del artículo 151.1 de la Constitución.
- c) De todos los Estatutos de Autonomía.
- d) El referéndum popular no es preceptivo en la reforma de ningún Estatuto de Autonomía.

**111. El Tribunal Constitucional:**

- a) Se regula en el Título IX de la Constitución, título que se dedica íntegramente a regularlo.
- b) Está sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
- c) Sus componentes pertenecen necesariamente a la carrera judicial.
- d) Es un órgano integrado en el Poder Judicial y de naturaleza jurisdiccional.

**112. No es cierto que el Tribunal Constitucional**

- a) Es un órgano creado por la propia Constitución.
- b) Tiene jurisdicción en todo el territorio español.
- c) Es único en su orden.
- d) Sus sentencias tienen valor de cosa juzgada a partir del día de su publicación y no cabe recurso alguno contra ellas.

**113. ¿Qué era el Tribunal de Garantías Constitucionales?**

- a) Un órgano constitucional español, antecedente del actual Tribunal Constitucional, existente durante la Segunda República.
- b) El tribunal que bajo el régimen dictatorial del franquismo reprimía los delitos políticos.
- c) El tribunal que con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1978 reprimía los delitos de terrorismo.
- d) El tribunal que creado por la Constitución de Cádiz de 1812 tenía como función principal la interpretación de aquella Constitución.

**114. El Tribunal Constitucional.**

- a) Actúa a instancia de parte o de oficio.
- b) Tiene competencias para ejecutar lo juzgado.
- c) Interviene como un órgano judicial en un verdadero proceso enjuiciando hechos concretos a los que deba aplicar una norma con un criterio decisorio.
- d) Sus decisiones no son objeto de recurso alguno.

**115. En el Tribunal Constitucional:**

- a) No es posible el empate en las votaciones.
- b) El voto de cada miembro tendrá en cualquier caso el mismo valor.
- c) Su número de miembros es impar.
- d) Los posibles empates se dirimen con el voto de calidad de su Presidente.

- 116. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones respecto del Tribunal Constitucional no es cierta?**
- a) El Gobierno no designa ninguno de sus miembros ya que si así lo hiciera se eliminaría la sospecha, casi inevitable, de parcialidad en sus propuestas de nombramiento.
  - b) La designación de sus miembros por el poder legislativo prevalece sobre la designación por el poder ejecutivo y el judicial.
  - c) En la designación de sus miembros participan los tres poderes del Estado.
  - d) La designación de los miembros del Tribunal Constitucional que corresponden al Gobierno es una decisión colegiada que se adopta en sesión del Consejo de Ministros.
- 117. La designación de los miembros del Tribunal Constitucional por el Congreso y el Senado se llevará a cabo por:**
- a) Mayoría simple.
  - b) Mayoría absoluta.
  - c) Mayoría de tres quintos de ambas cámaras conjuntamente.
  - d) Mayoría de tres quintos de cada cámara.
- 118. Entre los requisitos que se exigen en el artículo 159.2 de la Constitución a los miembros del Tribunal Constitucional no figura el de:**
- a) Tener más de quince años de ejercicio profesional.
  - b) Ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y Abogados.
  - c) Ser juristas de reconocida competencia.
  - d) Ser ciudadanos españoles.
- 119. Los miembros del Tribunal Constitucional han de ser necesariamente:**
- a) Magistrados.
  - b) Juristas.
  - c) Abogados.
  - d) Funcionarios.
- 120. Los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de:**
- a) Cuatro años.
  - b) Cinco años.
  - c) Seis años.
  - d) Nueve años.
- 121. El artículo 159.3 de la Constitución dice que «los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres», pero, en un principio ¿cómo pudieron ser renovados a los tres años si fueron elegidos por nueve?:**
- a) Porque la Ley habilitó al Gobierno para renovar los miembros que designó a los tres años.

- b) Porque en la primera elección del Tribunal Constitucional se renovó parte de sus miembros a los tres años sin que llegaran a finalizar el mandato de nueve años.
- c) Porque la ley tiene en cuenta las posibles defunciones, renunciaciones o incapacidades de los miembros del Tribunal.
- d) Ninguna respuesta es correcta.

**122. Los Magistrados del Tribunal Constitucional:**

- a) Cesarán automáticamente en el ejercicio de sus funciones una vez que expire la fecha de su mandato.
- b) Cesarán a los quince días de expirar la fecha de su mandato.
- c) Continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieren de sucederles.
- d) Continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hubiesen sido designados quienes hubieren de sucederles.

**123. De acuerdo con el artículo 159.4 de la Constitución, la condición de miembro del Tribunal constitucional no es incompatible:**

- a) Con el desempeño de funciones directivas en un partido político.
- b) Con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal.
- c) Con el ejercicio de cargos políticos o administrativos.
- d) Ser miembros activos dentro de un partido político.

**124. El Presidente del Tribunal Constitucional se elige entre sus miembros a propuesta de:**

- a) El Gobierno.
- b) El Congreso.
- c) El propio Tribunal Constitucional.
- d) El Consejo General del Poder Judicial.

**125. El Presidente del Tribunal Constitucional es nombrado por:**

- a) El mismo Tribunal en Pleno.
- b) El Rey.
- c) El Consejo General del Poder Judicial.
- d) El Congreso y el Senado en votaciones separadas.

**126. ¿Cuántas votaciones como máximo son posibles para la propuesta-elección del presidente del Tribunal Constitucional?:**

- a) Una.
- b) Dos.
- c) Tres.
- d) Cuatro.

**217. El Presidente del Tribunal Constitucional será elegido por un período de:**

- a) Tres años.
- b) Cuatro años.
- c) Seis años.
- d) Nueve años.

**128. El Presidente del Tribunal Constitucional:**

- a) No podrá ser reelegido para un segundo mandato.
- b) Podrá ser reelegido para un segundo mandato.
- c) Podrá ser reelegido para mandatos sucesivos.
- d) Podrá ser reelegido si así lo deciden las Cortes Generales.

**129. El Tribunal Constitucional actúa:**

- a) En Pleno.
- b) En Pleno y en Salas.
- c) En Pleno, en Salas y en Secciones.
- d) En Pleno, en Salas, en Secciones y en Comisiones.

**130. ¿Cuál es la función más propia y genérica que se atribuye al Tribunal Constitucional?**

- a) Ser el intérprete supremo de la Constitución.
- b) Ser el intérprete supremo de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico.
- c) La defensa constitucional de los derechos de los ciudadanos.
- d) La defensa de la correcta delimitación competencial entre autoridades y órganos políticos.

**131. No están legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional:**

- a) Los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas.
- b) Las Asambleas de las Comunidades Autónomas.
- c) El Presidente del Gobierno.
- d) Los particulares.

**132. ¿Contra qué tipo de normas pueden plantear recurso de inconstitucionalidad los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas?**

- a) Contra cualquier Ley del Estado.
- b) Contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza del Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.
- c) Contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza del Ley del Estado o de otras Comunidades Autónomas que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.
- d) Sólo contra las leyes orgánicas de los Estatutos de Autonomía.

**133. Con carácter general, ¿dentro de qué plazo se podrá interponer el recurso de inconstitucionalidad?**

- a) Dentro del plazo de tres meses a partir de la publicación de la norma impugnada.
- b) Dentro del plazo de nueve meses a partir de la publicación de la norma impugnada.
- c) Dentro del plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la norma impugnada.
- d) Dentro del plazo de nueve meses a partir de la entrada en vigor de la norma impugnada.

**134. La admisión de un recurso de inconstitucionalidad ¿suspenderá la vigencia y la aplicación de la Ley?**

- a) Sí, en todos los casos.
- b) No, en ningún caso.
- c) Sí, si el recurso hubiese sido interpuesto por las Asambleas de las Comunidades Autónomas contra disposiciones y resoluciones adoptadas por el Gobierno de la Nación.
- d) No, excepto en el caso en que el Gobierno de la Nación impugne ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas.

**135. ¿Quiénes están legitimados para plantear la cuestión de inconstitucionalidad?**

- a) Los jueces y tribunales ordinarios.
- b) Los jueces y tribunales de apelación.
- c) Los jueces y tribunales ordinarios y los organismos administrativos que se autodenominen «Tribunales», como por ejemplo el Tribunal para la Defensa de la Competencia.
- d) Los jueces y tribunales ordinarios exceptuando la jurisdicción militar.

**136. La cuestión de inconstitucionalidad se caracteriza:**

- a) Por la inexistencia de plazo para presentarla.
- b) Porque su planteamiento por el órgano judicial solo puede hacerse a instancia de parte.
- c) Porque la resolución del órgano judicial que la plantea debe adoptar la forma de sentencia.
- d) Porque sus efectos son distintos de los del recurso de inconstitucionalidad.

**137. ¿Qué tipo de derechos se tutelan mediante el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional?**

- a) Los derechos y libertades que se contienen en el artículo 14; Sección primera del Capítulo II del Título Primero (arts. 15 a 29) y en el artículo 30 de la Constitución en lo que se refiere a la objeción de conciencia.
- b) Los derechos y libertades que se contienen en el Título Primero de la Constitución.

- c) Los derechos y libertades que se contienen en el Título Primero de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- d) Los derechos y libertades que se contienen en la Sección primera del Capítulo II del Título Primero (arts. 15 a 29) y en el artículo 30 de la Constitución en lo que se refiere a la objeción de conciencia.

**138. ¿Quiénes no están legitimados para interponer recurso de amparo contra actos o decisiones de origen parlamentario?**

- a) Las personas directamente afectadas.
- b) Las Asambleas de las Comunidades Autónomas.
- c) El Defensor del Pueblo.
- d) El Ministerio Fiscal.

**139. ¿Quiénes no están legitimados para interponer recurso de amparo contra actos, decisiones u omisiones de carácter ejecutivo o judicial?**

- a) Las personas directamente afectadas.
- b) Las personas que hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente.
- c) El Defensor del Pueblo.
- d) El Ministerio Fiscal.

**140. Cuando una Comunidad Autónoma considera como propia una competencia que a su juicio ha sido apropiada ilegítimamente por el Estado puede plantear ante el Tribunal Constitucional:**

- a) Recurso de inconstitucionalidad.
- b) Recurso de amparo.
- c) Conflicto positivo de competencia.
- d) Conflicto negativo de competencia.

**141. Está legitimado para interponer conflicto positivo de competencia contra las resoluciones de una Comunidad Autónoma:**

- a) El Presidente del Gobierno de la Nación.
- b) El Ministerio para las Administraciones Públicas.
- c) El Gobierno de la Nación.
- d) Cincuenta Diputados o cincuenta Senadores.

**142. Está legitimado para interponer conflicto positivo de competencia cuando se trate de disposiciones, resoluciones o actos emanados de la autoridad de otra Comunidad Autónoma o del Estado:**

- a) Cincuenta Diputados de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma.
- b) La Consejería que tenga atribuidas este tipo de funciones.
- c) El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.
- d) El órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma.

**143. ¿De qué plazo dispone una Comunidad Autónoma para plantear conflicto positivo de competencia?**

- a) Un mes a contar a contar desde el día siguiente de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se entienda viciado de incompetencia.
- b) Dos meses a contar a contar desde el día siguiente de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se entienda viciado de incompetencia.
- c) Un mes a contar a contar desde el día de la entrada en vigor de la disposición, resolución o acto que se entienda viciado de incompetencia.
- d) Tres meses a contar a contar desde el día de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se entienda viciado de incompetencia.

**144. ¿Quiénes no están legitimados para interponer conflictos negativos de competencia?**

- a) Las personas físicas.
- b) Las personas jurídicas.
- c) El Gobierno de la Nación.
- d) Los órganos ejecutivos superiores de las Comunidades Autónomas.

**145. Para iniciar la tramitación del conflicto en defensa de la autonomía local es necesario como primer requisito:**

- a) El acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.
- b) Un dictamen con carácter vinculante del Consejo de Estado.
- c) Que la iniciativa esté prevista en una Ordenanza de la Corporación Local.
- d) Una consulta popular donde quede ratificada la iniciativa.

**146. ¿Qué tipo de entidades locales no están legitimadas para plantear los conflictos en defensa de la autonomía local?**

- a) Los municipios.
- b) Las provincias.
- c) Un número determinado de municipios.
- d) Las áreas metropolitanas.

**147. No están legitimados para plantear conflictos entre órganos constitucionales del Estado ante el Tribunal Constitucional:**

- a) El Gobierno de la Nación.
- b) Las Asambleas de las Comunidades Autónomas.
- c) El Congreso.
- d) El Senado.



- 148. Para plantear un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional ¿es necesaria la comparecencia por Letrado y Procurador?**
- a) Sí, en cualquier caso.
  - b) No, en ningún caso.
  - c) Sí, salvo las personas que tengan título de Licenciado en Derecho, aunque no ejerzan la profesión de Procurador o de Abogado.
  - d) Sí, salvo las personas que tengan título de Licenciado en Derecho, aunque sí ejercen la profesión de Procurador o de Abogado.
- 149. Contra las sentencias del Tribunal Constitucional.**
- a) No cabe recurso alguno.
  - b) Las partes no podrán solicitar la aclaración de las mismas.
  - c) Cabe recurso de súplica.
  - d) Cabe su suspensión previa audiencia común de las partes.
- 150. Las sentencias del Tribunal Constitucional dictadas respecto a cuestiones de inconstitucionalidad:**
- a) Producirán efectos generales desde la fecha de su publicación.
  - b) Vincularán a todos los poderes públicos.
  - c) Vincularán a las partes en el conflicto.
  - d) Tendrán efectos frente a terceros.
- 151. Para iniciar el procedimiento de reforma de la Constitución se excluye la iniciativa:**
- a) Del Gobierno de la Nación.
  - b) Del Congreso de los Diputados.
  - c) Del Senado.
  - d) La iniciativa popular.
- 152. ¿Pueden las Cortes Generales servirse de la iniciativa popular para provocar el ejercicio de una iniciativa parlamentaria de reforma constitucional?**
- a) Sí, ya que entonces la iniciativa es parlamentaria y no popular.
  - b) Sí, si parte del Congreso de los Diputados.
  - c) Sí, si parte del Senado.
  - d) No, en ningún caso.
- 153. Las proposiciones de reforma constitucional en el Congreso podrán ser adoptadas:**
- a) Cuando las suscriban dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados.
  - b) A iniciativa de un diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.
  - c) A iniciativa de un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz.
  - d) Cuando las suscriban cincuenta diputados que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario.

**154. Las proposiciones de reforma constitucional en el Senado podrán ser adoptadas:**

- a) Cuando las suscriba un grupo parlamentario.
- b) A iniciativa de veinticinco Senadores.
- c) A iniciativa de dos grupos parlamentarios con la sola firma de sus portavoces.
- d) Cuando las suscriban cincuenta senadores que no pertenezcan a un mismo grupo parlamentario.

**155. Cuando la iniciativa de reforma constitucional se atribuye al Gobierno, ¿qué órgano constitucional debe intervenir?**

- a) El Tribunal Constitucional.
- b) El Defensor del Pueblo.
- c) El Consejo de Estado.
- d) El Consejo Económico y Social.

**156. ¿Cuáles son los órganos de las Comunidades Autónomas a los que corresponde la iniciativa de reforma constitucional?**

- a) Los Diputados individualmente.
- b) Las Asambleas legislativas.
- c) Los Consejos de Gobierno.
- d) Los Presidentes de Gobierno.

**157. ¿Cuáles son los procedimientos de reforma constitucional que se establecen en la Constitución?**

- a) Un procedimiento ordinario, otro extraordinario y una cláusula de intangibilidad.
- b) Un procedimiento ordinario, otro extraordinario y otro urgente.
- c) Un procedimiento ordinario y otro extraordinario.
- d) Un procedimiento ordinario, otro extraordinario y otro para tiempos de guerra.

**158. De acuerdo con el artículo 167 de la Constitución, ¿qué tipo de texto legislativo deberá ser enviado a las Cámaras para iniciar la reforma constitucional?**

- a) Un proyecto de Ley.
- b) Una proposición de Ley.
- c) Un proyecto o una proposición de Ley.
- d) Ninguna de las respuestas anteriores es correcta.

**159. Toda propuesta de reforma de la Constitución, ¿deberá indicar expresamente la identificación de la parte de la Constitución o del artículo que se pretende reformar?**

- a) Sí, ya que de esta manera se evita la confusión que podría generar una reforma constitucional tácita.

- b) Sí, ya que en caso contrario una ley aprobada con la mayoría necesaria para reformar la Constitución, podría regular una materia de manera diferente a como lo hace la Constitución, sin modificarla en este punto, es decir, sin reformarla.
- c) No, en ningún caso.
- d) Sí, sólo en el caso de que la propuesta de reforma afectase a la parte dogmática.

**160. Los proyectos de reforma constitucional en el procedimiento ordinario de reforma deberán ser aprobados:**

- a) Por mayoría absoluta.
- b) Por mayoría de dos tercios de cada una de las Cámaras.
- c) Por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras.
- d) Por mayoría de cuatro quintos de cada una de las Cámaras.

**161. La mayoría cualificada exigida para aprobar los proyectos de reforma constitucional se computa:**

- a) En relación con los miembros de derecho de ambas Cámaras.
- b) En relación con los miembros presentes durante la votación.
- c) Ambas respuestas son ciertas.
- d) Ambas respuestas son falsas.

**162. La aprobación de los proyectos de reforma constitucional exigen un quórum de votación de tres quintas partes de cada una de las Cámaras:**

- a) En una votación final sobre el conjunto del proyecto.
- b) En una votación individual para cada uno de los artículos que se pretenden reformar.
- c) Nada dice el artículo 167 de la Constitución al respecto.
- d) En una votación final sobre el conjunto del proyecto en el caso de refundición de varios artículos en uno solo.

**163. ¿Cuál de las dos cámaras estudia y aprueba en primer lugar el proyecto de ley de reforma constitucional?**

- a) La cámara de la que parta la iniciativa de reforma.
- b) El Congreso de los Diputados.
- c) El Senado.
- d) El Congreso o el Senado indistintamente.

**164. ¿Puede el Senado oponerse mediante el veto al proyecto de reforma constitucional que le es enviado por el Congreso?**

- a) Sí, al igual que sucede en el procedimiento legislativo común.
- b) Sí, pero antes deberá formular las enmiendas que considere oportunas.
- c) Sí, pero deberá motivar su disconformidad.
- d) No, en ningún caso.

**165. ¿De qué plazo dispone el Senado para aprobar o rechazar el proyecto de reforma constitucional que le es enviado por el Congreso?**

- a) Dos meses al igual que sucede con el procedimiento legislativo ordinario.
- b) El plazo que fije la Presidencia de la Cámara de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces.
- c) Tres meses en caso de que oponga su veto.
- d) Dos meses en caso de que lo apruebe expresamente.

**166. Si no hubiese acuerdo entre el Congreso y Senado sobre un proyecto de reforma constitucional, ¿qué procedimiento se deberá seguir?**

- a) El proyecto volverá al Congreso que se deberá pronunciar y decidir al respecto.
- b) Se deberá abandonar el proyecto de reforma sin que se pueda presentar uno alternativo en los cinco años siguientes.
- c) Se creará una Comisión Mixta Paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.
- d) Se deberá repetir la votación en el Senado que en este caso podrá aprobarlo por mayoría absoluta.

**167. ¿Qué ocurre si el texto propuesto por la Comisión Mixta es aprobado por mayoría de tres quintos en el Congreso de los Diputados y no obtiene en el Senado la mayoría de tres quintos, pero sí la mayoría absoluta?**

- a) Quedaría interrumpida la operación de reforma.
- b) Se debería repetir la votación en el Senado.
- c) La reforma podría prosperar.
- d) Ninguna respuesta es correcta.

**168. La composición y el funcionamiento de la Comisión Mixta encargada de superar las discrepancias entre el Congreso de los Diputados y el Senado se regula:**

- a) En la Constitución.
- b) En el Reglamento del Congreso de los Diputados.
- c) En el Reglamento del Senado.
- d) Los detalles sobre la composición y funcionamiento de la citada Comisión Mixta no se encuentran especificados en ninguna norma.

**169. ¿Qué condición debe cumplir el referéndum de ratificación de la reforma de la Constitución?**

- a) Su solicitud debe estar avalada por una décima parte como mínimo de los miembros de cualquiera de ambas Cámaras.
- b) Su solicitud debe estar avalada por una quinta parte como mínimo de los miembros de ambas Cámaras.
- c) Su solicitud debe estar avalada por las mismas mayorías que aprobaron el proyecto de reforma.
- d) Su solicitud debe estar avalada por una décima parte de la suma de los miembros de ambas Cámaras.

- 170. El referéndum de ratificación de la reforma constitucional por el procedimiento de reforma ordinario es:**
- a) Facultativo en su convocatoria y vinculante en su resultado.
  - b) Preceptivo en su convocatoria y vinculante en su resultado.
  - c) Facultativo en su convocatoria y meramente consultivo en su resultado.
  - d) Preceptivo en su convocatoria y no vinculante en su resultado.
- 171. ¿Cuál es la mayoría necesaria para la ratificación por referéndum del proyecto de reforma constitucional?**
- a) Mayoría de las tres quintas partes de los votos válidamente emitidos.
  - b) Mayoría de las dos terceras partes de los votos válidamente emitidos.
  - c) Mayoría absoluta.
  - d) Mayoría simple.
- 172. La reforma de la Constitución se llevará a cabo por el procedimiento extraordinario o agravado que establece el artículo 169:**
- a) Cuando se modifique un Título completo.
  - b) Cuando se modifiquen más de la mitad de los artículos.
  - c) Cuando la revisión sea sustantiva.
  - d) Ninguna respuesta es correcta.
- 173. El artículo 169 de la Constitución utiliza el término:**
- a) Modificación total de la Constitución.
  - b) Reforma total de la Constitución.
  - c) Revisión total de la Constitución.
  - d) Derogación total de la Constitución.
- 174. ¿Qué se considera una revisión total de la Constitución?**
- a) La que modifique más de un Título completo.
  - b) La que modifique más de la mitad de los artículos.
  - c) La que afecte a los derechos y deberes fundamentales.
  - d) La Constitución no define qué ha de entenderse por una revisión total.
- 175. ¿En qué momento se produce la disolución de las cámaras que se exige en el procedimiento extraordinario de reforma constitucional?**
- a) Una vez sometida a referéndum.
  - b) Una vez sancionada por el Rey.
  - c) Una vez que se ratifique la decisión y se haya procedido al estudio del nuevo texto constitucional.
  - d) Una vez aprobado el principio de reforma por mayoría de dos tercios de cada una de las Cámaras.

**176. El referéndum de ratificación de la reforma constitucional por el procedimiento de reforma extraordinario o agravado es:**

- a) Facultativo en su convocatoria y vinculante en su resultado.
- b) Preceptivo en su convocatoria y vinculante en su resultado.
- c) Facultativo en su convocatoria y meramente consultivo en su resultado.
- d) Preceptivo en su convocatoria y no vinculante en su resultado.

**177. La reforma constitucional que pretendiese desplazar la capitalidad del Estado a otra ciudad diferente:**

- a) No se podría someter a referéndum de ratificación.
- b) No precisaría la disolución de las Cortes.
- c) Podría ser aprobada por la mayoría absoluta del Senado.
- d) Ninguna respuesta es correcta.

**178. La solicitud de referéndum de ratificación cuando no se trata de un supuesto de reforma agravada:**

- a) Es potestativa para los Diputados y puede acordarse en los diez días siguientes a la aprobación de la reforma.
- b) Es potestativa para los Diputados y debe acordarse antes de la aprobación definitiva de la reforma en las Cámaras.
- c) Es potestativa para los Diputados y debe acordarse dentro de los quince días siguientes a su aprobación por al menos una décima parte de los miembros de alguna de las Cámaras.
- d) Es potestativa para los Diputados y puede acordarse en cualquier momento antes de la celebración de nuevas elecciones.

**179. El procedimiento especial de reforma de la Constitución al que se refiere el artículo 168, requerirá:**

- a) Ser sometido a referéndum para su ratificación.
- b) Ser aprobado por las tres quintas partes de las Cámaras y la ratificación del Presidente del Tribunal Constitucional.
- c) Ser aprobado por la tres quintas partes de las Cámaras, la ratificación de los Presidentes de éstas y del Presidente del Tribunal Constitucional.
- d) La aprobación previa del Rey.

**180. De acuerdo con el artículo 167 de la Constitución española, aprobada la reforma constitucional por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación si:**

- a) Se solicita dentro de los quince días siguientes a su aprobación, por una de ambas Cámaras.
- b) Se solicita por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, dentro de los quince días siguientes a su aprobación.
- c) Se solicita por un grupo parlamentario.
- d) Se solicita por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras en el plazo de veinte días.

**SOLUCIONES TESTS DEL TEMA 3**

1.A	2.C	3.B	4.A	5.C	6.D	7.C	8.A	9.D	10.B
11.B	12.B	13.D	14.D	15.D	16.A	17.A	18.A	19.C	20.C
21.B	22.C	23.C	24.C	25.B	26.C	27.D	28.D	29.D	30.B
31.A	32.D	33.C	34.D	35.A	36.A	37.B	38.A	39.A	40.D
41.D	42.A	43.A	44.D	45.D	46.C	47.B	48.B	49.B	50.C
51.B	52.C	53.C	54.A	55.B	56.A	57.C	58.A	59.A	60.B
61.B	62.A	63.D	64.D	65.C	66.A	67.A	68.B	69.C	70.D
71.D	72.C	73.C	74.D	75.A	76.B	77.D	78.A	79.C	80.A
81.C	82.A	83.D	84.B	85.B	86.C	87.A	88.B	89.C	90.B
91.D	92.C	93.D	94.A	95.C	96.D	97.A	98.C	99.D	100.B
101.D	102.A	103.C	104.A	105.B	106.D	107.D	108.C	109.C	110.B
111.A	112.D	113.A	114.D	115.D	116.A	117.D	118.D	119.B	120.D
121.B	122.C	123.D	124.C	125.B	126.C	127.A	128.B	129.C	130.A
131.D	132.B	133.A	134.D	135.A	136.A	137.A	138.B	139.A	140.C
141.C	142.D	143.B	144.D	145.A	146.D	147.B	148.C	149.A	150.C
151.D	152.D	153.A	154.D	155.C	156.B	157.C	158.A	159.C	160.C
161.A	162.C	163.B	164.D	165.B	166.C	167.C	168.D	169.A	170.A
171.D	172.D	173.C	174.D	175.D	176.B	177.D	178.C	179.A	180.B