

TEMA 2

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 (II): LA CORONA. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

1. LA CORONA

- 1.1. INTRODUCCIÓN
- 1.2. FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL REY
 - 1.2.1. Funciones generales
 - 1.2.2. Funciones específicas
- 1.3. LA SUCESIÓN
- 1.4. LA TUTELA
- 1.5. LA REGENCIA
- 1.6. EL REFRENDO
- 1.7. EL PRÍNCIPE HEREDERO
- 1.8. LA FAMILIA REAL

2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

- 2.1. INTRODUCCIÓN
- 2.2. PRINCIPIOS GENERALES
 - 2.2.1. Principio de autonomía
 - 2.2.2. Principio de participación democrática
 - 2.2.3. Principio de autosuficiencia financiera
 - 2.2.4. Principio de solidaridad
 - 2.2.5. Principio de inexistencia de privilegios por razón del territorio
- 2.3. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
 - 2.3.1. El régimen local español
 - 2.3.2. Principios constitucionales
 - 2.3.3. Regulación jurídica
 - 2.3.4. Tipos de Entidades Locales
- 2.4. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
 - 2.4.1. Introducción
 - 2.4.2. Principios de constitución
 - 2.4.3. Procedimientos de constitución
 - 2.4.4. Organización
 - 2.4.5. Competencias
 - 2.4.6. El control de las Comunidades Autónomas
 - 2.4.7. Recursos económicos
 - 2.4.8. El mapa autonómico
 - 2.4.9. Los Estatutos de Autonomía

3. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

- 3.1. INTRODUCCIÓN
- 3.2. INICIATIVA DE LA REFORMA
- 3.3. PROCEDIMIENTO ORDINARIO
- 3.4. PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO
- 3.5. LA REFORMA DE 1992
- 3.6. LA REFORMA DE 2011

1. LA CORONA

1.1. Introducción

Cuando se habla de la forma de Estado, como dice Jorge de Esteban, nos estamos refiriendo a su estructura y a sus principios básicos. Así pues, se puede hablar de estado de derecho, estado unitario, estado constitucional, etc. Por tal razón, nuestra Constitución define al Estado como un «estado social y democrático de derecho». Sin embargo, la forma política del Estado es una adjetivación de la anterior característica, ya que aquél puede ostentar una forma política monárquica, republicana, etc. El artículo primero de nuestro texto constitucional define la forma política del Estado español como una Monarquía Parlamentaria.

El autor que comentamos destaca una serie de rasgos que definen a la Monarquía Parlamentaria, éstos son los siguientes:

- a) Al Rey no se le atribuye ninguno de los tres poderes clásicos, sino que su papel se orienta a ser el símbolo de la unidad y permanencia del Estado, desarrollando una actividad moderadora con relación a las diferentes instancias políticas, dada la preeminencia de su figura y el carácter simbólico de la institución.
- b) A las Cortes, sin embargo, le corresponde ocupar un puesto destacado en relación a los demás poderes del Estado, toda vez que al residir la soberanía nacional en el pueblo, la forma de ejercitarla se personifica en las Cortes, las cuales como dice el artículo 66 de la Constitución «representan al pueblo español». Por esta razón, es el poder esencial, ya que ni el propio Rey puede ostentar esta representación.
- c) Al Gobierno, con la figura de su Presidente al frente, se le atribuye la actividad más dinámica de la dirección política tanto interior como la exterior, así como la administrativa. Es decir, desarrolla la auténtica función ejecutiva que se encuentra perfectamente desglosada en el contenido del artículo 97 de la Constitución.
- d) Al poder judicial le corresponderá la doble función de ejercer la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos de las personas, conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Constitución y de controlar la legalidad de la actividad administrativa del Estado, según lo dispuesto en el artículo 106 de nuestra Constitución.

En su consecuencia, la forma política del Estado español como Monarquía Parlamentaria se caracteriza por una Corona simbólica y representativa, por un Parlamento preeminente con relación a los demás poderes públicos, por un Ejecutivo que ejercita propiamente la dinámica del poder político y por un Poder Judicial independiente y sujeto tan solo al imperio de la ley.

1.2. Funciones constitucionales del Rey

La posición constitucional del Rey queda definida en el conjunto de funciones que desempeña en relación con otros órganos e instituciones del Estado. En ese sentido se pueden diferenciar unas funciones generales y unas funciones específicas.

1.2.1. Funciones generales

Las funciones generales del Rey están enumeradas en el artículo 56.1 de la Constitución según el cuál «el Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes».

1.2.1.1. Atribución de la Jefatura del Estado

La atribución al Rey de la Jefatura del Estado es nota común de todos los regímenes monárquicos. Nuestra Constitución considera a la Corona (y no podía ser de otro modo en un sistema democrático) como uno de los órganos constitucionales del Estado, aquél que se encuentra en el vértice de la organización estatal, el de mayor dignidad formal y posición. De ahí su carácter «soberano».

El artículo 56 declara que «el Rey es el Jefe del Estado», pero no define esa Jefatura, que nada tiene que ver con los poderes autocráticos del precedente Jefe del Estado y que se refiere a unas funciones del Rey que no se corresponden a los poderes de otros órganos del Estado. No porque el Rey, como Jefe del Estado no esté sometido al Derecho, sino porque el Rey no es uno de los poderes del estado en la división clásica de los mismos. Realiza una función integradora acorde con su posición estructural en la cúspide del Estado, pero jurídicamente no es un poder intermediario ni superior a los demás poderes activos del Estado ni siquiera un cuarto poder neutro que limite la soberanía popular. Como Jefe del Estado, el Rey no solo se encuentra por encima de toda lucha partidista, y no es parte ni partícipe en la contienda política, sino que la función real se coloca fuera de la acción política propiamente dicha, aunque, al estar en el vértice de la estructura del Estado, puede dar expresión a los actos de los poderes del Estado, al promulgar las leyes, sancionar los reglamentos, realizar nombramientos o dictarse justicia en nombre del Rey.

En la primacía o preeminencia del Rey como Jefe del Estado no lo sitúa jerárquicamente por encima de los demás órganos constitucionales,

ni lo convierte en órgano superior dotado de poderes propios de supremacía para dictar decisiones vinculantes que se impongan a los otros poderes. El Monarca, privado de potestas se sitúa «suprapartes», en una posición de supremacía que le permite relacionarse con los órganos representativos facilitando el funcionamiento efectivo del sistema de gobierno parlamentario. La limitación de las potestades jurídicas de la Corona supone que el Rey no es un gobernante en sentido propio, y, en especial, que no se interfiere en la dirección política ni en las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo.

1.2.1.2. Símbolo de la unidad y permanencia del Estado

El artículo 56.1 de la Constitución define al Rey como «símbolo de la unidad y permanencia del Estado». Otros Jefes de Estado de sistemas republicanos cumplen también esa función de símbolo de la unidad y de la permanencia del Estado, pero en el caso de las monarquías, ese carácter simbólico adquiere una dimensión más trascendente, dada la especial eficacia simbólica de la Corona, que une la tradición histórica y los valores comunitarios. Los elementos iconográficos y simbólicos encuentran un peculiar relieve en la actual sociedad de la información y la imagen, lo que ha fortalecido el papel simbólico de la Corona, dentro y fuera del país, como imagen e identificación de España.

El papel del Rey como símbolo de la unidad y la permanencia del Estado (y de la nación española) no le atribuye competencias jurídicas específicas, pero ese papel simbólico no carece de relevancia constitucional y está lleno de contenido. La doctrina constitucional distingue entre instituciones representativas en sentido propio, basadas en el pluralismo y en la regla de la mayoría, e instituciones simbólicas calificadas como «instituciones para la unidad», entre las que habría de insertarse la Corona. La Constitución utiliza el término símbolo no como metáfora sino para expresar una representación de lo sensible. Este aspecto simbólico implica al Rey más allá de su persona, lo que ha permitido afirmar que la función del Rey es esencialmente la de «ser», la de su propia presencia, papel que es de importancia superior a lo que el Rey diga o haga.

Como símbolo de la unidad y permanencia del Estado el Rey cumple una importante función integradora de la vida política y de su continuidad que se manifiesta principalmente de dos modos:

- a) *Como símbolo de unidad:* En lo que se refiere a la unidad del Estado, el Rey participa o se refieren a él todas las actuaciones de los órganos constitucionales del Estado. Por eso, por ejemplo, nombra y cesa a los miembros del Gobierno y de otros órganos constitucionales, sanciona y promulga las leyes o la justicia se administra «*en nombre del Rey*» (art. 117.1 CE). Así, la unidad

del Estado y del propio orden estatal se personifica simbólicamente en la persona del Rey. A través de su persona se reúnen y se aúnan, coordinadamente, los diversos poderes y los diversos niveles territoriales del Estado de modo que su papel de símbolo, junto a la función real de declarar y manifestar la voluntad del Estado, es un instrumento al servicio de la unidad de la Nación española que consagra el artículo 2 de la Constitución. Como símbolo y precisamente por su carácter meramente simbólico, la Corona cumple una función integradora de todas las nacionalidades y regiones. La función simbólico-integradora del Rey lo convierte en un factor de unidad, cohesión e integración, no solo territorial, sino también social y político, por encima de intereses o posiciones diferentes o enfrentadas. El Rey, en cuando signo visible que expresa la unidad y permanencia del Estado, es un elemento que permite la autoidentificación de la comunidad política en su pasado y presente, y reducir a la unidad las tendencias centrifugas o disgregadoras propias de la dialéctica de la lucha política, consagrando la perennidad del Estado y de sus poderes ante los cambios que refleja la sociedad política.

- b) *Como símbolo de permanencia:* La Corona simboliza, junto a la unidad del Estado, su permanencia o el «*no cambio*» en el tiempo del «*ser*» de España. La permanencia es predicable de la Monarquía por su carácter vitalicio y hereditario. El juego democrático trae consigo los cambios de personas en la instituciones del Estado, pero la existencia de un órgano personal permanente facilita la transmisión de tradiciones, de experiencias, de informaciones, al margen de las contingencias de cada momento. La Constitución habla, por ello, de la Corona como institución permanente para distinguirla de sus titulares pasajeros, los sucesivos Reyes.

1.2.1.3. Arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones

Según el artículo 56.1 de la Constitución el Rey «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones». Esta encomienda específica podría dar a entender que la Constitución consagra un poder arbitral y moderador autónomo del Monarca con las consiguientes facultades jurídicas. Sin embargo, la defensa del orden constitucional tiene sus propios instrumentos y no puede asignarse como función jurídica al Monarca, y aún menos, como algunas han defendido, desde su papel de mando supremo de las Fuerzas Armadas, aunque este mando puede tener algo más de lo puramente simbólico.

No obstante, cuando la Constitución asigna al Rey arbitrar y moderar el funcionamiento de las instituciones se está refiriendo a algo sustancialmente distinto a su papel de símbolo. No se refiere ya a un «*ser*» sino a

un «decir» y a un «hacer». La moderación como virtud debería impregnar toda la actuación del monarca; el Rey, en el ejercicio de sus funciones, ha de procurar allanar, templar y moderar, en mayor o menor grado, las posibles contraposiciones y roces entre las diversas actividades y poderes del Estado, actuando como un invisible moderador.

Esa función moderadora y arbitral del monarca, de alcance meramente persuasivo, no se configura como una potestad traducible en actos jurídicos, ni implica la concesión de facultades jurídicas específicas que permitan al Rey adoptar actos jurídicos vinculantes, que se impongan a los otros poderes públicos aunque puedan tener consecuencias políticas. Se trata de una forma de ejercicio de la autoridad personal derivada de la preeminencia o primacía del Monarca, y de su influencia en la sociedad y en las instituciones políticas, que le permita ejercer, con sentido moderador y arbitral, una labor de estímulo y de apoyo a la buena marcha de las instituciones, a favor del «funcionamiento regular» de los poderes públicos.

Si la intervención moderadora o arbitral real alcanzase su propósito, por la aceptación de los poderes afectados, su resultado habrá de formalizarse a través de los procedimientos de decisión y actuación de los demás órganos estatales, al igual que ocurre en la función mediadora exitosa en los conflictos internacionales o sociales, aunque en estos últimos casos el procedimiento mediador se formalizará a diferencia de la necesariamente discreta intervención real. Los términos que utiliza la Constitución, moderación y arbitraje, quizá no sean los más adecuados para describir esta peculiar función real; parecen indicar situaciones patológicas de conflictos y de crisis en las que la intervención real contribuya a la solución del conflicto. Nuestro sistema constitucional ha judicializado los mecanismos para solucionar estos conflictos, y en él no tendría cabida ese papel resolutorio autónomo del Rey como poder jurídico «neutro» y supra partes para decidir soberanamente.

El artículo 56.1 de la Constitución se refiere de forma genérica a ejercer una influencia moderadora y arbitral, pero no determina sus cauces e instrumentos. Por su naturaleza, es una función que tiene un carácter genérico e indeterminado, y también en cuanto a sus formas y sus posibles destinatarios y que incide en toda la actuación real en su relación con los distintos órganos e instituciones del Estado compuesto. El Rey no solamente está excepcionalmente bien situado para ejercer la influencia política, sino que además está constitucionalmente facultado para ello. El reconocimiento constitucional de esa función real supone una carga pasiva para los demás órganos estatales, no en el sentido de que haya de aceptarse una concreta labor mediadora o arbitral a iniciativa del monarca, sino desde el punto de vista de que el Rey realiza una función constitucional y está legitimado para hacer advertencias y recomendaciones.

Ello supone un derecho a ser oído, a ser respondido y, ante todo, a ser debidamente informado. Este último aspecto ha sido consagrado en el artículo 62.g de la Constitución que reconoce el derecho del Rey a ser informado de los asuntos de Estado lo que normalmente se realiza a través de las informaciones que solicite y de los contactos directos periódicos con el Presidente del Gobierno, en los despachos semanales, los Presidentes de los órganos constitucionales, los Ministros, los Presidentes de las Comunidades Autónomas y demás autoridades. También a esos efectos está prevista la eventual presidencia real del Consejo de Ministros con fines informativos aunque previa petición del Presidente del Gobierno.

1.2.1.4. Asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales

Esta es una función propia de un Jefe de Estado y consecuencia del carácter simbólico de representación de la unidad y permanencia del Estado, manifestado en el plano de las relaciones con otros Estados u organizaciones, pero al máximo nivel pues no excluye otros tipos de representación inferior (ministros, embajadores, etc.). Esta función se proyecta en facultades concretas como las de acreditar y recibir a los embajadores y otros representantes diplomáticos y manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados (art. 63.1 y 2 CE).

La Constitución ha añadido en su artículo 56.1, en virtud de una enmienda introducida en el Senado, un párrafo conforme al cual esta función de representación internacional del Rey lo es «especialmente con las naciones de su comunidad histórica». Esta referencia tiene el valor emotivo que justifica constitucionalmente alguna especialidad de las relaciones políticas españolas con esas naciones (se trataría principalmente de los países iberoamericanos), pero no se traduce en una acción efectiva personal del Rey, independiente del refrendo.

Que el artículo 56.1 de la Constitución se refiere expresamente al Rey como «la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales» no debe ser entendido como que le corresponda la dirección de la política exterior, la cual, según el artículo 97.1 de la Constitución corresponde al Gobierno. Quizá por eso el precepto utilice el término «asume» en vez de otros más comprometidos como «le corresponde», «ejerce» o «desempeña». Sin embargo, la práctica ha demostrado la trascendencia de la función regia de la más alta representación de España, del Reino de España, no solo en el plano formal del Derecho internacional, sino en el plano material de las relaciones internacionales. El Rey ha cumplido un papel muy importante en el ámbito de la política exterior y de la mejora de relaciones de España con otras naciones, buena parte de esa función

«exterior» del Rey se cumple a través de los contactos personales que se derivan de las visitas que el Monarca realiza a otros Estados y sus contactos con Jefes de Estado y de Gobierno de esos países, y también en las visitas que realizan a España Jefes de Estado y de Gobierno de otros países. Esos contactos, sometidos a criterios de dirección política gubernamentales en cuanto a su programación, sobrepasan el marco puramente protocolario en la medida en que esos contactos, ya sea en visitas de Estado ya en viajes privados, cumplen una función importante en el plano político exterior y en la presencia institucional de España, favoreciendo también contactos económicos, sociales o culturales.

En las visitas de Estado, los discursos del Rey pueden expresar posiciones sobre temas de nuestra política exterior, sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales o sobre temas generales de la política internacional, también en relación con el fomento de la cooperación y de la pacificación de los conflictos. Aunque, en general, el Rey no asiste a reuniones o a cumbres internacionales, ni participa en los organismos internacionales (salvo alguna presencia protocolaria en Naciones Unidas, OIT, etc.), encarna la imagen de España y ha servido de instrumento para importantes logros de nuestra política exterior.

1.2.1.5. Ejerce las funciones que le atribuyan expresamente la Constitución y las leyes

El artículo 56.1 concluye con la declaración de que el Rey «ejerce las funciones que le atribuyan expresamente la Constitución y las leyes».

La exigencia de esta cláusula de cierre de que las funciones regias estén atribuidas expresamente, da carácter taxativo a cualquier atribución de prerrogativas a la Corona, sin posibilidad de ampliación analógica, y remite directamente a los artículos 62 y 63 de la Constitución, así como a su posible legislación de desarrollo.

1.2.2. Funciones específicas

Se trata de funciones efectivas, que realiza personalmente el Rey pero con la participación de otros órganos, autores materiales de los actos en que se concretan, a través del refrendo y que son responsables de la actuación del Rey. Por esa razón parece conveniente estudiar las funciones del Rey según la mayor relación que suponga con los diferentes órganos del Estado.

1.2.2.1. Funciones en relación con el gobierno

Tradicionalmente el Rey era el titular del poder ejecutivo aunque de hecho se ejerciera por el Gobierno, figura a veces desconocida en las

Constituciones. La Constitución de 1978, recuerda Sánchez Agesta, ha cortado deliberadamente toda identificación del Rey con el poder ejecutivo para pasar a ser el órgano moderador y representante del Estado, lo que ha modulado toda relación del Rey con el Gobierno.

Nombramiento del Gobierno [arts. 62.d) y e) y 100 CE]

En el nombramiento del Gobierno debemos distinguir el nombramiento del Presidente del Gobierno y el de los demás miembros.

En el nombramiento del Presidente del Gobierno pueden señalarse dos supuestos, el nombramiento ordinario y el extraordinario.

- a) El nombramiento ordinario procede tras la celebración de elecciones generales y en los casos de dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno y de pérdida de la cuestión de confianza (arts. 99.1, 101.1 y 114.1). En este caso, el Rey propone al Congreso de los Diputados el candidato a Presidente del Gobierno y, una vez obtenida la investidura de la Cámara, le nombra Presidente con el refrendo certificativo del Presidente del Congreso de los Diputados [arts. 62.d), 64.1 y 99.3]. La propuesta del candidato está sometida a unos límites objetivos de hecho pues el Rey deberá proponer al líder del partido mayoritario o capaz de formar coaliciones o pactos. El grado de discrecionalidad en la actuación del Rey depende de la composición del Congreso de los Diputados. Si, por ejemplo, un partido político dispone de la mayoría absoluta clara y apoya unánimemente a su candidato, el Rey carece realmente de toda capacidad de maniobra; si, por el contrario, no hay una mayoría parlamentaria suficiente y es difícil el acuerdo entre los partidos políticos, el Rey podría intentar ese acuerdo y actuar, por tanto, como formador del Gobierno que ha de obtener la investidura.
- b) El nombramiento extraordinario procede tras prosperar una moción de censura del Congreso de los Diputados contra el Gobierno, en los términos de los artículos 113 y 114.2 CE, y se trata de un nombramiento directo y automático. En efecto, si el Congreso adopta una 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, por lo que el Rey le nombrará Presidente del Gobierno, con el refrendo del Presidente del Congreso (art. 114.2 y 64.1).

Los miembros del Gobierno son nombrados por el Rey, a propuesta de su Presidente y con su refrendo [arts. 62.e) y 100]. Estrictamente el Presidente del Gobierno hace una propuesta que el Rey puede o no acep-

tar. Pero, como antes se dijo, la facultad del Rey está sujeta a límites objetivos que resultan del juego mismo de la vida política (por ejemplo, la mayoría que respalda al Presidente, o la condición que éste ponga para su continuidad en el cargo), y que han de ponderarse en la discreción de las conversaciones entre el Rey y el Presidente. El Rey «carece de libertad» para nombrar y separar a los miembros del Gobierno al serle vinculante la propuesta del Presidente del Gobierno. De no ser así se volvería al sistema parlamentario dualista o de doble confianza. Por ello, si no hay propuesta el acto del Rey sería inexistente; y si se separa de la propuesta sería radicalmente nulo. Cuestión distinta es la influencia y capacidad de persuasión que el Monarca puede ejercer sobre el Presidente del Gobierno para que incluya en la propuesta de nombramiento o cese a determinadas personas.

Cese del Gobierno y de su Presidente

Corresponde al Rey el cese del Presidente del Gobierno y de los demás miembros [art. 62.d) y e)] en los términos previstos en la Constitución (arts. 101 y 114), es decir, tras la celebración de elecciones generales, pérdida de la cuestión de confianza, triunfo de la moción de censura, dimisión o fallecimiento del Presidente del Gobierno.

La función del Rey, en lo que al cese del Presidente del Gobierno se refiere, obedece a un acto debido: se limitará a aceptar el cese o dimisión que le es presentada. Como veremos más adelante, el Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales y en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución o por dimisión o fallecimiento de su Presidente (artículo 101.1). En estos casos y más allá de la literalidad del texto constitucional, el Rey en ejercicio de su «función invisible» de persuasión e influencia puede aconsejar al Jefe del Gobierno sobre la conveniencia o inconveniencia de su dimisión; de lo cual no quedará ninguna constancia formal, permaneciendo en el reservado ámbito de las relaciones entre el Presidente del Gobierno y el Jefe del Estado.

Cese de los miembros del Gobierno

El Rey cesa (separa o pone fin a sus funciones, dice eufemísticamente la Constitución) a los miembros del Gobierno a propuesta de su Presidente y con su refrendo [arts. 62.e), 64.1 y 100]. La relación entre la propuesta del Presidente del Gobierno y la aceptación por el Rey se plantea en los mismos términos que se vieron en relación con el nombramiento.

Derecho a «ser informado de los asuntos de Estado y a presidir las sesiones del Consejo de ministros» [art. 62.f y g) CE]

Característica consustancial con la Monarquía constitucional anti-cuada y decimonónica era la presidencia efectiva por el Rey del Consejo de Ministros. La razón para que ello fuera así estribaba en la posición del Monarca como jefe del ejecutivo. Desde esta óptica el soberano no era sujeto pasivo de la información de los asuntos de Estado, sino que «estaba activamente informado de tales asuntos», por su propio «status» jerárquico con respecto al Gobierno; y, porque al retener la potestad de designar y cesar libremente a los miembros del Gobierno, éstos despachaban habitualmente con el Rey ante el cual también respondían (dualismo parlamentario).

Este rasgo tan característico de la Monarquía constitucional, desaparece con la Monarquía parlamentaria: ahora, el Rey es informado de los asuntos de Estado y preside las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno (artículo 62.g). En efecto, no tanto la información como sí la presidencia de las sesiones del Consejo de Ministros se somete al juego de sutiles expresiones: «... cuando lo estime oportuno (el Rey), a petición del Presidente del Gobierno». Pudiera ocurrir que estime oportuno el Rey presidir el Consejo de Gobierno pero el Presidente del Gobierno no ejercite la petición. Parece, pues, que para que el Rey pueda asistir y presidir el Consejo de Ministros, se requiere un previo acuerdo de voluntades entre aquél y el Presidente del Gobierno. Algunos autores salvan la posible discrepancia que puede plantearse entre ambos, otorgando a la petición del Jefe del Gobierno carácter subordinado con respecto a la voluntad regia manifestada de asistir a determinadas sesiones del Consejo de Ministros, o bien que la petición del Presidente del Gobierno fuese previa a la estimación del Rey.

En la práctica la información del Rey sobre los asuntos de Estado se canaliza, más que por las excepcionales ocasiones en que aquél preside el Consejo de Ministros, por los habituales contactos que el Presidente del Gobierno y sus Ministros mantienen con el Monarca. De hecho y dentro de un loable uso político, el Rey se mantiene informado de asuntos de trascendencia política a través de periódicos contactos con los representantes de las fuerzas políticas de oposición y Presidentes de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

Esa información ha de versar sobre «asuntos de Estado», es decir, los temas de trascendencia nacional puesto que el Rey está por encima de problemas políticos concretos o de asuntos que afectan a la política de partido, pero en la práctica esa información es muy amplia. No hay un dominio «reservado» a la información del Jefe del Estado pero sí materias «sensibles» que por ser atribuidas al Rey por la Constitución exigen su conocimiento; así, por ejemplo, todas las referentes a las relaciones internacionales, los referéndums que haya de convocar, los decretos que haya de expedir, los asuntos relacionados con el mando de las Fuerzas

Armadas, la convocatoria y disolución de Cortes y elecciones, el derecho de gracia y el nombramiento de altos cargos de la Administración.

Facultad de expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros [art. 62.f) CE]

Con un término procedente de la Constitución de 1876, supone una forma de participación del Rey en la función ejecutiva que corresponde al Gobierno. Lógicamente se incluyen los decretos legislativos y los decretos-leyes. Asimismo, la competencia regia se extiende a los Decretos que no han sido aprobados en el Consejo de Ministros, como los relativos al nombramiento y cese del Presidente del Gobierno y de los demás miembros de éste, la convocatoria y disolución de las Cortes, y el nombramiento de los miembros de la Casa del Rey.

Esta función del Jefe del Estado opera en el ámbito de la potestad reglamentaria con la misma finalidad y efectos que para la sanción de las leyes. En todo caso el vocablo «expedir» con el que comienza el apartado f) del artículo 62, deja a las claras que se trata de una «función-deber», sin que le sea dado al Rey cuestionar el estampamiento de su firma so pretexto de vicios o irregularidades en la norma aprobada en Consejo de Ministros. Uno de los rasgos más característicos de la Monarquía parlamentaria es la irresponsabilidad del Jefe del Estado, y esa irresponsabilidad comporta la no oposición del Rey hacia los actos aprobatorios de los sujetos refrendantes, los cuales se hacen responsables de sus actuaciones. Por otra parte, un hipotético enfrentamiento entre el Rey y el Gobierno por una negativa del primero a expedir un Decreto aprobado en Consejo de Ministros, supondría una quiebra en las potestades que la Constitución atribuye al Gobierno en el artículo 97.

Facultad de conferir los empleos civiles y militares [art. 62.f) CE]

La concesión de empleos civiles y militares es una función de clásica atribución a la Jefatura del Estado en el Derecho Constitucional. Es obvio que al progresivo reforzamiento de la regulación de los criterios de selección de los candidatos a tales empleos ha seguido el progresivo debilitamiento de la discrecionalidad regia para su otorgamiento. Esta realidad es constatable en base tanto al argumento legal de la creciente y generalizada constitución sobre esta materia de una reserva material de ley como al argumento fáctico de que en la actualidad la competencia de la firma de los nombramientos está atribuida, como regla general, a órganos distintos del Rey, con la sola excepción de los miembros civiles y militares de su Casa (art. 65.2).

Por tanto, esta facultad no tiene alcance general, pues se limita a aquellos cargos que, de acuerdo con la legalidad vigente, precisan de un decreto acordado en Consejo de Ministros, lo que sucede en la Administración civil para los cargos que tengan al menos rango de Director general, y para la Administración militar los de General.

Facultades respecto a las relaciones internacionales (art. 63 CE)

Corresponde al Rey en este orden:

- a) Acreditar y recibir a los embajadores y otros representantes diplomáticos (art. 63.1). En la diplomacia tradicional se entiende por «cartas credenciales» al documento que acredita la calidad oficial del jefe de misión y demuestra que tal persona está facultada por su gobierno para ejercer las funciones de diplomático. Firmadas por el Jefe del Estado acreditante, se dirigen al Jefe del Estado receptor en el caso de los jefes de misión de la primera clase (embajadores o ministros) y por el Ministro de Asuntos Exteriores del primer Estado al Ministro de Asuntos Exteriores del segundo, en el caso de los encargados de negocios.
- b) Manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes (art. 63.2). La autorización de la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución corresponde a las Cortes Generales mediante ley orgánica (art. 93). Asimismo, la prestación por el Rey del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales en los siguientes casos: tratados de carácter político, tratados de carácter militar, tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales, tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, tratados o convenios que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución (art. 94.1). El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios (art. 94.2), por lo que la facultad regia precisa solo el refrendo del Gobierno.
- c) Declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales (art. 63.3). El Rey tampoco tiene en esta materia margen de discrecionalidad, pues corresponde la iniciativa al Gobierno (art. 97) y la autorización a las Cortes Generales. Si se produce esa autorización no es imaginable que el Rey se negase

a firmar la declaración de guerra o la paz. Por eso la competencia regia tiene la naturaleza de acto obligado y carácter simbólico. En cualquier caso, la consolidación de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y su conversión en piedra angular del ordenamiento jurídico-internacional de nuestros días ha privado al respeto de las formalidades en la declaración de la guerra de toda potencialidad legitimadora; de ahí, entre otras razones, como pueden ser las puramente tácticas, que pueda afirmarse que la declaración de guerra y la misma noción de estado de guerra sean instituciones ilegales, a las que los Estados tienen prohibición absoluta de recurrir. De ahí, en consecuencia, que la disposición del artículo 63.3 sea jurídicamente inaceptable: el Rey, aun con la previa autorización de las Cortes, no puede declarar la guerra, puesto que no se trata de una posibilidad internacionalmente aceptada y cuyo recurso haría incurrir al Estado español en ilícito internacional. Una cuestión radicalmente diferente es que al Rey, en virtud de lo dispuesto en el artículo 62, apartado h), corresponda el mando supremo de las Fuerzas Armadas, con el refrendo del Gobierno, en supuestos de agresión, como única posibilidad de recurso descentralizado a la fuerza en la sociedad internacional.

Mando supremo de las Fuerzas Armadas [art. 62.h) CE]

Esta facultad del Rey, conectada con las funciones que el artículo 8 CE atribuye a las Fuerzas Armadas por encima de las interpretaciones políticas, ha de ser compatible con las facultades del Gobierno que refrenda y al que el artículo 97 CE atribuye la dirección de la Administración militar y la defensa del Estado. En suma, esta facultad del Rey, no obstante la expresión constitucional que parece referirse a la autoridad de un superior que implica el «mando», es una facultad simbólica que precisa, como todas las demás, el correspondiente refrendo ministerial.

La legislación de desarrollo en esta materia ha reforzado esta tesis. Así el artículo 6 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional dispone que 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. Asimismo, en el marco de la política de defensa, le corresponde de forma específica: 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, 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, 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, ordenar las misiones de las Fuerzas Armadas y ejercer las demás funciones que le atribuyen las disposiciones legales y reglamentarias.

1.2.2.2. Funciones en relación con las Cortes Generales

Le corresponden al Rey en relación con las Cortes Generales las siguientes funciones:

Convocatoria de elecciones a Cortes Generales [art. 62.b) CE]

Respecto a la convocatoria de elecciones prevista como competencia regia en el último inciso del artículo 62.b), cabe señalar, en primer término, que la misma debe realizarse, como no podía ser de otra manera, en los términos previstos en la Constitución.

Respecto a los supuestos constitucionalmente previstos, habrá que referirse, en primer lugar, a la convocatoria subsiguiente a la disolución prevista por el artículo 115, es decir, la disolución que podríamos calificar de discrecional. Pero hay que recordar que el titular de la discrecionalidad es el Presidente del Gobierno, quien en el propio Decreto de disolución fija la fecha de la convocatoria electoral (que, a tenor del artículo 42.1 de la L.O.R.E.G., debe realizarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria, o el domingo inmediatamente posterior), limitándose el Monarca, como ya ha quedado dicho, a la firma del Decreto en cuestión.

Con referencia a la convocatoria electoral producida como consecuencia del agotamiento del mandato parlamentario, habrá que atenerse a lo prescrito en el artículo 68.6 respecto al Congreso de los Diputados, norma que debe trasladarse también al Senado, por extensión. El artículo citado indica que las elecciones deben realizarse entre los treinta y sesenta días a contar desde la terminación del mandato. Si la existencia de tal margen de plazo podría interpretarse como la atribución de una cierta discrecionalidad al Monarca por parte de la regulación constitucional de la materia que nos ocupa, la misma ha sido desmentida por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que, en su artículo 42.2, establece que los Decretos de convocatoria de elecciones (siempre a excepción de la disolución prevista en el artículo 115) se expiden el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las Cámaras, publicándose al día siguiente en el Boletín Oficial del Estado. Los Decretos fijarán las elecciones el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria, o el domingo inmediatamente posterior.

Con referencia a los otros dos supuestos de convocatoria electoral general que quedan por examinar, los procedentes de las disoluciones ope legis producidas en aplicación de los artículos 99.5 y 168.1, aquí sí podría abrirse paso una interpretación más favorable a la posible discrecionalidad del Monarca. Nada especifican ambos preceptos citados con respecto a la fecha de la convocatoria de las elecciones a nuevas Cortes Generales. Ante tal silencio cabrá acudir, como norma de carácter general, al artículo 68.6, ya referido. De él puede deducirse que la convocatoria electoral deberá realizarse dentro del plazo comprendido entre los treinta y sesenta días de la terminación del mandato, terminación que, en ambos casos, se ha producido en virtud del mandato constitucional.

Tal interpretación, aparte de parecer la más correcta, tendría en el caso de la aplicación del artículo 99.5 una ventaja añadida. Y es la de la posibilidad de que se retrasen las elecciones hasta el límite del margen constitucionalmente previsto (sesenta días), lo que ayudaría a que se tratara de restablecer el mapa político, que debe estar suficientemente complicado como para tener que repetir las elecciones generales en muy pocos meses, en el supuesto de que la votación de investidura fracasada sea fruto de una renovación previa del Congreso de los Diputados.

Convocatoria de las Cortes Generales [art. 62.b) CE]

Respecto a la convocatoria de las Cortes no queda margen alguno a la discrecionalidad en la actuación regia, a tenor de lo imperado por el artículo 68.6 de la Constitución

La convocatoria de Cortes a que se refiere el párrafo objeto de comentario está relacionada con el comienzo de las funciones del Poder Legislativo, y es la resultante de la consulta previa al cuerpo electoral a través de las elecciones, lo cual solo ocurre al término del mandato parlamentario, al que se puede llegar solo por dos motivos: el agotamiento del tiempo previsto para dicho mandato, cuatro años, o la finalización anticipada del mismo en virtud de la disolución según los supuestos constitucionalmente previstos.

Pues bien, elegidas las nuevas Cortes tras las elecciones, independientemente del hecho que hayan ocasionado las mismas (agotamiento del mandato parlamentario o disolución), la convocatoria subsiguiente es realizada por el Rey, dentro de los márgenes legales previstos, que dejan al Monarca escasísimo margen a su discrecionalidad.

El artículo 68.6 de la Constitución precisa respecto al Congreso de los Diputados electo que éste deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de la consulta electoral. Por analogía debe trasladarse también esa regulación al Senado, a falta de cláusula

expresa respecto a tal cuestión. Dentro de ese plazo solo quedará fijar la fecha exacta y la hora de la sesión constitutiva.

Disolución de las Cortes Generales [art. 62.b) CE]

Son posibles varios tipos de disolución:

- a) *Supuesto del artículo 99 CE*: Recordamos, en primer lugar, la disolución prevista en el artículo 99.5, que se produce para ambas Cámaras, como consecuencia del hecho de que en dos meses tras la primera votación de investidura de un nuevo Presidente del Gobierno ningún candidato haya obtenido la mayoría requerida en el Congreso de los Diputados. Aparte del hecho, que aquí no cabe más que reseñar de paso, de que la disolución afecte a las dos Cámaras cuando solo ha sido el Congreso el que ha fracasado en su intento de investidura (solución que debe entenderse dentro del criterio general de simultaneidad de las legislaturas de ambas Cámaras) debe recordarse que, a tenor del precepto constitucional citado, el Rey disuelve y convoca nuevas elecciones, en este caso con el refrendo del Presidente del Congreso. Solución también discutible por cuanto podía haberse atribuido el refrendo al Presidente del Gobierno en funciones.
- b) *Supuesto del artículo 168.1 CE*: Otro supuesto constitucionalmente previsto de disolución se recoge en el artículo 168.1, al aprobar las Cortes, por mayoría de dos tercios de cada Cámara, una propuesta de revisión del Texto Constitucional que afecte a alguno de los contenidos señalados en dicho precepto.
- c) *Supuesto del artículo 115 CE*: En el caso de la disolución anticipada el Rey decreta la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, a propuesta del Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, refrendando el correspondiente decreto de disolución (art. 115.1 CE). Se trata de la única disolución no imperada constitucionalmente, por tanto, la propiamente referida como mecanismo de control entre los poderes estatales, es la prevista en el artículo 115. Si en ninguno de los dos supuestos de disolución antes descritos cabía margen alguno de discrecionalidad por parte del Rey, tampoco en éste puede darse ni siquiera asomo de tal discrecionalidad. Porque de la lectura del artículo 115 se desprende de modo inmediato la afirmación de que la potestad de disolución queda al arbitrio única y exclusivamente del Presidente del Gobierno, con los requisitos y limitaciones que el propio precepto señala, y que no vienen aquí al caso. La firma regia del Decreto de disolución es un acto de naturaleza debida

y, a lo más -atendiendo a la fluidez de la relación personal entre el Monarca y el Presidente del Gobierno-, el Rey podría ejercer una Magistratura de influencia como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones -art. 56- e intentar disuadir al Presidente del Gobierno en aras de la estabilidad política, solicitándole un aplazamiento de la decisión. Pero, en cualquier caso, cabe insistir en que la decisión corresponde al Presidente única y exclusivamente.

De ahí cabe colegir que, en principio, el Rey debería estampar su firma en el Decreto de disolución, incluso en el caso de que no se hubieran cumplido alguno de los requisitos exigidos en el artículo 115, en cuanto a la deliberación previa del Consejo de Ministros, o a la prohibición de ejercer el derecho de disolución estando en trámite una moción de censura, o antes de transcurrir un año de la disolución anterior, o que el Decreto no contenga la fecha de las elecciones. El Monarca podrá hacer ver lo irregular de la normativa cuya firma se le propone, pero es el Presidente del Gobierno quien decide en última instancia, pues es quien responde exclusivamente.

Sanción y promulgación de las leyes [art. 62.a) CE]

El texto de la ley queda fijado por la aprobación de las Cámaras una vez concluidas todas las fases del procedimiento legislativo en sus diversas modalidades. Sin embargo, en el itinerario del proceso legislativo hay dos etapas posteriores a dicha aprobación y previas, a su vez, a la publicación del texto legal en el Boletín Oficial correspondiente. Esas dos etapas son la sanción y la promulgación.

La sanción consiste en la firma del Rey en las leyes de las Cortes Generales, que ha de realizarse por mandato del artículo 91 de la Constitución dentro de los quince días siguientes a su aprobación. En la actualidad, este acto del Rey no determina el contenido de ninguna norma, ni en él parece esconderse resquicio que permita un veto ante la negativa a firmar. La intervención del Rey, pues, funciona como un elemento que representa la integración de voluntades y trámites jurídicos que esconden las leyes, convirtiéndose en una dación de fe del Jefe del Estado, que contribuye al buen fin perseguido por los poderes y engranajes constitucionales en su actuación.

La promulgación tiene una doble eficacia: certifica la existencia de un texto legal que ya ha sido aprobado y, por así decirlo, incorpora dicho texto legal al ordenamiento jurídico estatal. Mediante la promulgación, la ley se hace obligatoria, a expensas ya de su publicación, que será el requisito final de perfeccionamiento de la ley, para que ésta alcance toda su virtualidad.

En el caso español, la sanción y promulgación son actos regios de naturaleza debida u obligatoria. A diferencia de otras Monarquías, no cabe la posibilidad, ni siquiera en teoría, de interponer veto suspensivo. Y ello es así en virtud del artículo 91 de la Constitución, que obliga al Rey a sancionar y promulgar las leyes aprobadas por las Cortes Generales en el plazo de quince días.

Esta naturaleza debida de la facultad regia prescrita por el artículo 62.a) lleva a algún autor a advertir que, pese a atribuir al Rey una función moderadora, se le niega, en este ámbito, una posibilidad que, en su tiempo, fue importantísima: «la prerrogativa, siquiera formal, de negar o aplazar su sanción a los proyectos o proposiciones de ley aprobadas por las Cortes».

Cabría, en todo caso, preguntarse si existe algún supuesto excepcional en el que el Rey puede negarse a sancionar. La mayor parte de la doctrina suscribe la idea de la obligatoriedad absoluta de la sanción regia. Doctrina de la que se aparta algún autor (De Esteban, por ejemplo) en el supuesto de que el texto presentado a sanción carezca de algún requisito esencial, por lo que no hay obligación de sancionar dada la manifiesta inexistencia de ley. Algún otro autor ha planteado la posibilidad de que el Rey manifestara objeción de conciencia a la hora de sancionar algún texto legal, cuestión suscitada a propósito de la llamada «Ley del Aborto».

Sin embargo, el incumplimiento de esta obligación por parte del Rey supondría un supuesto límite dentro del actual sistema constitucional, cuya gravedad permitiría, como certeramente ha señalado algún autor, aplicar la sanción máxima de remoción del Rey infractor, acudiendo al procedimiento previsto en el artículo 59.2 de la Constitución que establece que «si el Rey se inhabilitare para el ejercicio de su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes Generales, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia el Príncipe heredero de la Corona, si fuere mayor de edad». Evidentemente, se trata de una hipótesis muy remota, pero que si se contempla desde una consideración teórica desemboca en la conclusión señalada. Semejante infracción supondría un quebrantamiento de los principios y estructuras fundamentales del sistema constitucional. De ahí la paralela gravedad de la sanción imponible, por lo demás la única utilizable frente a los actos inconstitucionales del Rey.

Convocatoria de los referéndums [art. 62.c) CE]

En concreto se refiere esta facultad regia a la convocatoria de los referéndums constituyente (arts. 167.3 y 168.3), el político o consultivo (art. 92), y los de iniciativa autonómica y aprobación y reforma de los Estatutos de autonomía plena (arts. 151 y 152.2). La convocatoria se realiza por el Rey, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y

refrendado por su Presidente (art. 2.3 LO 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum).

De todos esos casos constitucionalmente previstos solo vale la pena detenerse en el previsto en el artículo 92, pues en los restantes casos se trata de actos de naturaleza debida en virtud de la propia normativa constitucional. Una vez producido el supuesto de hecho previsto, el referéndum debe convocarse, sin que quepa margen alguno de discrecionalidad.

El artículo 92 hace posible que se sometan a consulta popular, mediante referéndum, decisiones políticas de especial trascendencia. También la actividad del Rey carece, en este supuesto, de discrecionalidad alguna, teniendo en cuenta que es el Presidente del Gobierno quien efectúa la propuesta de convocatoria, que ha de estar previamente autorizado para ello por el Congreso de los Diputados, por mayoría absoluta de sus miembros, quórum no exigido constitucionalmente, sino por la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, en su artículo 6.

Respecto al precepto citado cabe comentar, aparte del hecho de que la legislación de desarrollo haya requerido una mayoría específica y reforzada en la autorización del Congreso, que, siendo las que se someten a consulta popular decisiones políticas de especial trascendencia y dirigiendo el Gobierno la política interior y exterior de la Nación (art. 97), la iniciativa de la consulta corresponde lógicamente al Presidente del Gobierno.

En cuanto a la intervención del Congreso de los Diputados, puede señalarse que quizá esté destinada a evitar riesgos populistas de un gobierno que acudiera con demasiada frecuencia a la consulta popular, con los posibles excesos que tal actitud supone. Por otro lado, no es ocioso recordar que las Constituciones actuales de nuestro entorno han hecho una decidida apuesta por la democracia representativa en detrimento de las instituciones de democracia directa, y la Constitución española no es una excepción a esa regla general.

1.2.2.3. Funciones en relación con el Poder Judicial

En relación con el Poder Judicial las siguientes funciones:

Relación simbólica de carácter pasivo

La justicia se administra «en nombre del Rey» (art. 117.1 CE), lo que alude al carácter público de la justicia, dada la condición del Rey de símbolo de la unidad del Estado, al tiempo que supone un recuerdo histórico de la época en que los soberanos eran titulares efectivos de la administración de justicia.

Nombramiento del Presidente y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial (arts. 122.3 y 123.2 CE)

Los miembros de este organismo son elegidos previamente por las Cortes Generales (arts. 122.3 CE) y nombrados por el Rey mediante Real Decreto refrendado por el Ministro de Justicia.

Los Vocales del Consejo General del Poder Judicial eligen a su Presidente, que es nombrado por el Rey mediante Real Decreto refrendado por el Presidente del Gobierno.

Nombramiento del Fiscal General del Estado

El citado nombramiento se efectúa a propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial (arts. 124.4 CE).

Derecho de gracia [art. 62.i) CE]

El derecho de gracia cabe conceptuarlo como la causa de exculpación por la que el Estado, en cuanto que titular del *ius puniendi*, exime al condenado del cumplimiento de la pena impuesta en virtud de una sentencia penal firme o, incluso, renuncia a su imposición.

El sujeto activo que ejerce el derecho de gracia es, obviamente, el Rey, a quien se atribuye esta facultad. Los sujetos pasivos que pueden obtener los beneficios del ejercicio de la facultad regia del derecho de gracia son los condenados en virtud de una sentencia penal firme.

Los límites a la concesión del derecho de gracia son cinco, a saber: en primer lugar, las leyes reguladoras del derecho de gracia en cuanto que en el presente precepto se constituye una reserva material de ley sobre esta materia (Ley de 18 de junio de 1870, modificada por la Ley 1/1988, de 14 de enero); en segundo lugar, la muy acertada exigencia de que la ley que regule el derecho de gracia prohíba los indultos generales, probablemente por influencia de la Constitución Española de 1931; en tercer lugar, la necesidad de obtener el refrendo del Ministro de Justicia; en cuarto lugar, la exclusión de esta materia de la iniciativa popular según establece en el artículo 87.3; y en quinto lugar, la inaplicabilidad del derecho de gracia al supuesto de responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno, según se establece en el artículo 102 de la Constitución.

Algunos autores han manifestado su desacuerdo con la atribución al Rey del derecho de gracia, por entender que los criterios para su ejercicio deben fundamentarse en «sobrias consideraciones de política criminal y no en la voluntad subjetiva de una persona individual». Semejante crítica

no sería rebatible si el derecho de gracia fuese una potestad discrecional del Rey. Sin embargo, no es así, sino que su ejercicio está sometido a limitaciones decisivas, tales como la reserva material de ley que establece el propio precepto o la sujeción del acto regio al refrendo del Gobierno. Así pues, la concesión del derecho de gracia no dependerá de la voluntad subjetiva del Rey, sino de las consideraciones de política criminal que establezca la ley y decida el Gobierno.

1.2.2.4. Funciones en relación con el Tribunal Constitucional

Corresponde al Rey el nombramiento de los Magistrados del Tribunal Constitucional y de su Presidente (arts. 159.1 y 160 CE). Los Magistrados del Tribunal Constitucional son nombrados efectivamente por el Rey a propuesta de las Cámaras, del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial, en las condiciones que establece el artículo 159.1 de la Constitución (art. 16.1 LOTC). El Presidente del Tribunal Constitucional es nombrado por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en pleno (art. 160 CE).

1.2.2.5. Funciones en relación con las Comunidades Autónomas

Además de los actos de otros órganos del Estado (por ejemplo la sanción y promulgación de las leyes orgánicas de aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía o de cualesquiera otras leyes en relación con las Comunidades Autónomas) se pueden citar.

- a) Convocatoria de los referéndums, concretamente los de iniciativa autonómica y de aprobación de reforma de los Estatutos de autonomía plena [arts. 62.c), 151 y 152.2 CE].
- b) Nombramiento del Presidente de las Comunidades Autónomas (art. 152.1 CE), previamente elegido por la Asamblea Legislativa correspondiente, y con el refrendo del Presidente del Gobierno (STC 5/1987, de 27 de enero).
- c) Promulgación de las leyes de las Comunidades Autónomas por el Presidente de la Comunidad Autónoma «en nombre del Rey», según disponen los diferentes Estatutos de Autonomía. La razón es simplemente la integración del ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas en el del Estado, cuya unidad simboliza el Rey.

1.2.2.6. Otras funciones

Aunque, como vimos anteriormente, el Rey ejerce solo las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes (art. 56.1 CE),

la situación no es tan evidente desde una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales.

En primer lugar, hemos de tener en cuenta la fórmula constitucional del juramento del Rey establecida en el artículo 61.1 CE (ampliada en sus mismos términos al Príncipe heredero en el art. 61.2). De acuerdo con ese precepto, «el Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas».

Es decir, parece que el Rey ha de ser «guardián» de la Constitución, lo que, en tal caso, llevaría a preguntarnos inmediatamente por los instrumentos efectivos de que dispone para llevar a cabo esa función. Podría defenderse así su negativa a firmar leyes, decretos, decretos-leyes o decisiones del Gobierno que estimara claramente inconstitucionales o gravemente atentatorias a los derechos y libertades. Pero no es posible, pues en unos casos la competencia del Rey se configura como actos debidos (por ejemplo, la sanción y promulgación de las leyes) y en otros, esas funciones son atribuidas por la Constitución a otros órganos del Estado, por ejemplo, al Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de leyes y disposiciones con rango de ley y la resolución del recurso de amparo por violación de derechos fundamentales y libertades públicas [art. 161.1.a) y b) CE], y a los Tribunales ordinarios el control de constitucionalidad y de legalidad de normas y actos sin rango de ley [arts. 106.1, 161.1.a) a contrario y 163 CE].

En suma, parece que se trata de una cláusula retórica, que incluye unas facultades que debieron desaparecer o darles un contenido efectivo. Puesto que no se ha hecho, esa función de custodia o protección de la Constitución que el artículo 61.1 CE atribuye al Rey se concreta en el conjunto de facultades generales y específicas que le corresponden, y tendría solo una virtualidad especial en situaciones límites para el Estado.

En segundo término, se ha planteado la posibilidad de facultades implícitas del Rey, derivadas de las que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes, fundamentalmente por su función simbólica de integración y en cuanto arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones. Entre esas facultades, que pueden tener una indudable relevancia política, podrían destacarse las audiencias y los discursos.

- a) En cuanto a las audiencias, el Rey concede habitualmente audiencias a líderes políticos que no están en el Gobierno, a personalidades extranjeras, a líderes sociales sin funciones políticas específicas y a representantes de grupos sociales, económicos, culturales, etc. Aunque en la actualidad se trata de una práctica ordinaria, en un principio se planteó su posibilidad jurídica. Quizá

una de las explicaciones más claras de esta facultad regia fue la ofrecida por el entonces líder de la mayoría minoritaria de la oposición, Felipe González, en unas declaraciones concedidas a la salida de una audiencia real (recogidas en el diario El País de 25 de abril de 1980). *«A mi juicio —decía Felipe González— este tipo de consultas debían convertirse en algo acostumbrado..., sería el propio Jefe del Estado quien debe juzgar a quién tiene que ver y cuándo debe hacerlo»,* idea que *«supondría el desarrollo del poder moderador que la Constitución atribuye a la Corona y que está por definir, aunque dada su complicación no puede regularse sino mediante la práctica».*

- b) Respecto a los discursos, se trata de la facultad de pronunciar discursos dirigidos a la Nación (a través de radio o televisión), a las Cortes o a grupos representativos de las instituciones, que no suponen ejercicio del poder ejecutivo, esto es, que no son estrictamente discursos del Gobierno, y que fueron definidos por el portavoz socialista en la Comisión de Constitución del Senado, en la sesión de 31 de agosto de 1978, como un hecho que conformaría la práctica constitucional. Es el caso, por ejemplo, de los mensajes de Navidad, del discurso pronunciado ante las Cortes en la sesión solemne de apertura de la legislatura, del discurso pronunciado todos los años ante representantes de las Fuerzas Armadas con motivo de la Pascua Militar, o del discurso dirigido a los líderes políticos tras el intento de golpe de Estado de 1981.

1.3. La sucesión

La Constitución trata de la sucesión refiriéndose fundamentalmente a la muerte del Monarca, ya que en el caso de inhabilitación por causa de enfermedad o vejez, el Rey sigue siéndolo, aunque sus funciones las desempeñe un Regente, como veremos posteriormente. En cuanto a las abdicaciones y renunciaciones se resolverán por lo que determine una Ley Orgánica.

El orden sucesorio viene establecido en el artículo 57.1 de la Constitución al disponer que *«la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo sexo, la persona de más edad a la de menos».*

Es decir, el orden sucesorio se basa en los siguientes principios:

- a) Primogenitura y representación, lo que supone la preferencia del primer nacido de los descendientes del Rey, y subsidiariamente, de los descendientes del primogénito, si éste hubiera fallecido.
- b) Preferencia de las líneas anteriores sobre las posteriores. Este principio debe interpretarse según el Código Civil que especifica que las personas de diferentes generaciones forman una línea directa, si descienden unas de otras, y colateral si no descienden unas de otras, pero proceden de un tronco común (art. 916). En este caso, serán directas las líneas que desciendan del Rey don Juan Carlos I y colaterales las que desciendan de sus parientes colaterales, que formen parte de la dinastía (esto es, que no hayan renunciado o perdido sus derechos sucesorios). Se debe considerar constitucionalmente posible la sucesión colateral puesto que la Constitución no establece que la Corona sea hereditaria en los descendientes del Rey don Juan Carlos I, sino en sus «sucesores». Por consiguiente la preferencia de las líneas anteriores sobre las posteriores implica, en primer lugar, la prioridad de las líneas directas sobre las colaterales, y dentro de cada uno de estos dos conjuntos, la de aquella línea que proceda del descendiente o, en su caso, del pariente del Rey más próximo en el orden de suceder.
- c) La preferencia dentro de la misma línea del grado más próximo sobre el más remoto significa la prioridad de las generaciones o grados anteriores (art. 915 Código Civil) sobre las más jóvenes.
- d) La preferencia en el mismo grado del varón sobre la mujer es una excepción al principio de igualdad jurídica de los sexos del artículo 14 CE, fundamentada exclusivamente en la tradición.
- e) La preferencia, en el mismo sexo, de la persona de más edad sobre la de menos es una manifestación del principio de primogenitura.

De todos estos principios el único discutido durante el proceso constituyente fue el de la preferencia del varón sobre la mujer. En este punto, el senador Villar Arregui entendía que tal preferencia suponía una contradicción con el principio de la igualdad de sexos proclamada en la Constitución; pero que además, la postergación de la mujer sería considerada como una vejación a todas las mujeres de España que no entenderían que quienes estaban elaborando la Constitución dedicasen «bellas palabras no discriminatorias a la hora de proclamar valores, pero que discriminan radicalmente a la hora de organizar instituciones»; que tal postergación suponía que «se habrá perdido el signo de la modernidad; se habrá perdido el signo de los tiempos; habremos vuelto a anclar a la Corona en la historia y no es en la historia donde la Corona debe estar, sino proyectada hacia el futuro...». Por su parte, el Senador Satrústegui replicaba que los razonamientos lógicos que se acababan de exponer no

se atenían a la realidad de la conciencia social en relación a lo que la Monarquía significa: «A las dinastías —decía— cuando les falta un varón que encarne la Corona, el hecho les produce la natural desilusión. Ello entraña el que los futuros reyes tengan que tener distinto apellido del que ostentaba la dinastía hasta ese momento... Por eso las Monarquías modernas, menos la sueca, siguen ateniéndose a la regla que prevé el proyecto de Constitución...». De otra parte, el mismo Senador señalaba, en apoyo de su tesis, que si en las Repúblicas occidentales no suelen existir ya impedimentos jurídicos o legales que impidan la elección de una mujer para el cargo de Jefe de Estado, en la práctica se siguen eligiendo preferentemente a varones: «Hay una tendencia general -concluía- a que el Jefe del Estado sea hombre...». De esta manera, los redactores de la Constitución no se atrevieron a dar un paso que, pese a todo, habría todavía tropezado con la realidad y la conciencia social; y el artículo 57 de la Constitución continúa la tradición española y aún general de conceder preferencia al varón para el oficio de Rey.

El Príncipe heredero, como observamos al principio, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona.

Cabe añadir asimismo que la Constitución prevé la posibilidad de que se extingan todas las líneas llamadas en derecho de suceder al Rey, en este caso las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España.

Se debe tener en cuenta, que conforme al artículo 57 de la Constitución, si alguna de las personas que teniendo derecho a la sucesión contrajere matrimonio contra la expresa prohibición del Rey y de las Cortes Generales, ésta quedará excluida de la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes.

El Título II de la Constitución no es excesivamente prolijo a la hora de dar solución a los problemas que pueden surgir con el orden de sucesión, o con las abdicaciones o renunciaciones, ya que se remite al efecto a lo que sea resuelto en su caso por una Ley Orgánica.

1.4. La regencia

La Regencia es una institución de carácter público destinada a cubrir las funciones atribuidas al Rey en tanto se den los supuestos que la originan, que son dos: mientras que el Rey sea menor de edad y en los casos de inhabilitación. En nuestro derecho es de gran tradición histórica, sírvanos de ejemplo, la Regencia de Espartero, la de M^a Cristina de Borbón, la del General Serrano.

En el caso de minoría de edad, la Constitución determina que, cuando el Rey fuese menor de edad, el padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará a ejercer inmediatamente la Regencia, y la ejercerá durante el tiempo de la minoría de edad, por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey.

En el segundo caso, la inhabilitación deberá ser reconocida por las Cortes, entrando a ejercer la Regencia algunas de las personas citadas hasta la recuperación del Rey, su muerte o su abdicación.

La Regencia es, por tanto, una institución marcadamente provisional, precisándose para su ejercicio ser español y mayor de edad.

Se debe tener en cuenta que se puede producir el hecho de que no exista ninguna persona de las llamadas a ejercer la Regencia, en estos casos, corresponderá a las Cortes Generales nombrarla, pudiendo componerse de una, tres o cinco personas. La regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey.

Las funciones del Regente son, aunque no lo diga el artículo 59 que regula la regencia, aquéllas que precisamente excluye el artículo 58 que dispone que *«la Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia»*, es decir, las aludidas *«funciones constitucionales»* y que además de ejercerse siempre en nombre del Rey, el Regente puede ejercer y debe ejercer, además de las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes (art. 56), las denominadas «superfunciones» del propio artículo 56.1 (Jefatura del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones y asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales) y las concretas competencias de los artículos 62 y 63, estando sometido sin matiz alguno a la idéntica sujeción a refrendo y estatuto de irresponsabilidad.

Esta absoluta identidad del ejercicio de funciones por el Rey y el Regente viene confirmada por el artículo 61.2, que prevé que el Regente o Regentes *«...al hacerse cargo de sus funciones, prestarán el mismo juramento así como el de fidelidad al Rey»*. Era ahí precisamente, de haberse querido, donde podría haber previsto la Constitución excepción o reserva respecto del ejercicio de todas las funciones, como se está sosteniendo ahora. No se ha hecho y por tanto no hay distinción alguna que permita construir una limitación de los poderes funcionales del Regente.

Hechas estas consideraciones hay que añadir que al titular del órgano Regencia le son de aplicación las disposiciones que ahora examinaremos sobre la inhabilitación para el ejercicio de la autoridad. La apreciación

de tal circunstancia o el fallecimiento del Regente hacen recaer la titularidad de tal órgano en el siguiente llamado por la norma o, en su defecto, en el elegido por las Cortes Generales. No parece que deba ofrecer duda alguna este punto desde el momento en que aunque se trate de órgano diferente, la identidad de funciones y la función a cumplir aconsejan que se apliquen tales normas a la propia Regencia.

Hay una cuestión de la máxima importancia contenida en el artículo 59 y es la relativa a la naturaleza y reconocimiento de las causas de inhabilitación para el ejercicio de la autoridad del Rey, punto sobre el que ya ha existido polémica suficiente como para poder hablar de auténtico debate doctrinal. El artículo 59.2 se refiere a una inhabilitación que, a diferencia de la abdicación, determina la supervivencia en el inhabilitado de la condición de titular del Órgano y la asunción de sus funciones por la Regencia.

La cuestión polémica se ciñe precisamente a esas llamadas condiciones de hecho o situaciones fácticas que determinan la entrada en vigor de la Regencia por inhabilitación. Siempre se ha defendido que la inhabilitación para el ejercicio de la autoridad, finalmente siempre en manos de las Cortes Generales debe ser referida a las causas de inhabilitación estrictamente civiles que encuentran su acogida en la figura de la incapacitación. En este sentido, el Rey queda inhabilitado para el ejercicio de sus funciones cuando concurra causa de incapacitación, esto es, una enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico o psíquico que impida a la persona gobernarse por sí misma. Así parece confirmarlo la segunda expresión que utiliza el número 2 del artículo 59 al aludir al reconocimiento de la imposibilidad, claro correlato del concepto utilizado en el artículo 199 del Código Civil.

Si se hubiese utilizado únicamente el concepto de inhabilitación, podría plantearse la tesis política, esto es, una actuación del Rey contraria a la Constitución y a las leyes y que determinase tal inhabilitación, que reconocerían a título de sanción las Cortes Generales. Además de las razones que soportan otros argumentos favorables a la tesis de la inhabilitación civil, me parece más relevante el concepto utilizado de imposibilidad como interpretación literal más segura y plausible. Por otro lado, las posibles actuaciones del Jefe del Estado contrarias a la Constitución y a las leyes son ciertamente posibles pero muy difíciles de sistematizar, adquiriendo especial gravedad el ejercicio de competencias sin el refrendo previsto en el artículo 64 que en nuestra opinión podría afectar a lo que establece el artículo 56.3 sobre inviolabilidad e irresponsabilidad.

Puede haber algunas otras cuestiones que genere la casuística de la institución de la Regencia de gran interés histórico y con precedentes suficientes. Todos ellos sugieren la conveniencia de regular la materia

reservada a la Ley Orgánica que postulamos como general y a la que se refiere el artículo 57.5 de la Constitución que establece que «las abdicaciones y renunciaciones y cualquier duda de hecho o de derecho que ocurra en el orden de sucesión a la Corona se resolverán por una ley orgánica». Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la diferencia radical entre el ejercicio de funciones constitucionales por el Regente y la función tutelar tampoco debe impedir el examen de la conexión entre ambos campos de actuación en nombre del Rey. Hay que indicar que existen dos normas singulares dentro del artículo que por un lado recuerdan complejas situaciones históricas, como la designación de la Regencia por las Cortes Generales y su composición o aquella prescripción que indica que se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey. Respecto del primer punto, se indicó que la existencia de un Regente único era más conforme a la naturaleza de la Monarquía y garantizaba la unidad de dirección, así como implicaba facilitar la sanción y los actos de designación del Presidente del Gobierno y disolución de las Cortes, existiendo también razones de peso en ese momento en favor de la Regencia colectiva. En la actual redacción constitucional, ha de entenderse que las Cámaras pueden configurar el órgano con plena libertad dentro de las opciones que ofrece el artículo 59.3 que dispone que «Si no hubiere ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por las Cortes Generales, y se compondrá de una, tres o cinco personas» y siempre que se cumplan las condiciones de acceso al ejercicio que regula el número 4 (ser español y mayor de edad).

La extensión del supuesto aplicativo del artículo 59 regulador de la Regencia a las ausencias definitivas o prolongadas que impidieran el ejercicio de las funciones regias, sostenida por algunos autores, parece dudosa aunque podría situarse el supuesto en una posible causa que tuviera vinculación con la inhabilitación o imposibilidad y con alguna actuación del órgano de representación que determinase tal aplicación siendo más aceptable la tesis de García Torres respecto a una posible instauración de la Regencia para el ejercicio transitorio de la función en el caso de que se extinguieran todas las líneas llamadas en Derecho caso en que las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a los intereses de España. Sostiene este autor igualmente que en el caso de la Regencia legítima por minoría de edad el primer llamamiento se hace al consorte de la Reina difunta o a la consorte del difunto Rey que conforme al artículo 58 solo pueden ejercer funciones constitucionales como Regentes, sin que se les exija, «en desarmonía con el artículo 60.1 de la Constitución... que permanezcan viudos mientras ejerzan la Regencia», suscitándose la cuestión de si una identidad de sentido entre ambos preceptos no puede implicar la exclusión de la Regencia en el caso de que el Regente pierda tal estado civil.

Respecto a la extinción de la propia Regencia en cuanto constitución del órgano, hay que distinguirla de las causas de pérdida del oficio de Regente. En el primer caso hay que mencionar la mayoría de edad del Rey menor o una hipotética desaparición reconocida por las Cortes de la imposibilidad para reinar, ni prevista ni regulada en norma alguna. La pérdida del oficio o remoción del titular se produce por el fallecimiento, inhabilitación acordada por las Cortes o pérdida de la nacionalidad española también verificada por las Cortes, siendo también un punto conflictivo la remoción sin causa de enfermedad o de pérdida de la nacionalidad del Regente legítimo o electivo. Parece que la extensión de la cobertura normativa que afecta al Jefe del Estado podría vedar la remoción por otras causas, incluyéndose en el ámbito de libre voluntad sin exigencia de refrendo la renuncia del Regente. Para este caso y para renuncia del llamado se ha sostenido la aplicación por analogía del artículo 59.5 de la Constitución que dice que «la Regencia se ejercerá por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey».

1.5. La tutela

La Constitución, solo reconoce la tutela por minoría de edad, disponiendo su artículo 60 que «será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiese nombrado el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento; si no lo hubiese nombrado, será tutor el padre o la madre mientras permanezcan viudos. En su defecto, lo nombrarán las Cortes Generales, pero no podrán acumularse los cargos de Regente y de tutor sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey. El ejercicio de la tutela es también incompatible con el de todo cargo o representación política». La tutela del Rey menor puede ser, al amparo de ese precepto, de tres clases:

- a) *Tutela testamentaria*: cuando el tutor del Rey menor sea nombrado por testamento por el Rey difunto; el tutor habrá de ser mayor de edad y español de nacimiento. Cuestión discutida ha sido si el testamento debe ser o no refrendado. La doctrina mayoritariamente se ha decantado por el refrendo en atención a la importante significación política del acto «mortis causa» por el que se nombre tutor al Rey menor.
- b) *Tutela legítima*: Procede en defecto de la testamentaria y corresponde ser tutor al padre o la madre, mientras permanezcan viudos.
- c) *Tutela parlamentaria*: Tiene lugar en defecto de la tutela legítima, procediéndose por las Cortes Generales a nombrar a un tutor (art. 60.1).

Sólo está prevista en la Constitución la tutela del Rey menor, por lo que ésta cesará con la mayoría de edad del Rey.

Finalmente se refiere el artículo 60 a las incompatibilidades de la tutela. Estas son de dos tipos: a) incompatibilidad de cargos de Regente y de Tutor; y b) incompatibilidad de la tutela con todo cargo o representación política. El término representación política no plantea ningún problema: cualquier designación que encarne mediata o inmediatamente la soberanía nacional; y en cuanto a los cargos, deben ser referidos a los de carácter público o político.

1.6. El refrendo

El instituto del refrendo es consecuencia de la irresponsabilidad política del Rey. Por esta razón, los actos del Rey, con las excepciones indicadas en la Constitución, precisan del refrendo. El refrendo solo admite las excepciones del nombramiento de los miembros civiles y militares de su Casa, la libre distribución de la dotación presupuestaria asignada para el mantenimiento de su familia y de su Casa y todos sus actos personalísimos.

El artículo 64 de la Constitución dispone lo siguiente: «los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno, y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99 serán refrendados por el Presidente del Congreso. De los actos del Rey serán responsables las personas que lo refrenden». Con el refrendo, que no es más que la contrafirma del Presidente del Gobierno, de los Ministros, o del Presidente del Congreso, según los casos, se traslada al refrendante, es decir, a las autoridades citadas, la responsabilidad por los actos del Rey.

De los actos que precisen del refrendo debemos distinguir, aquellos cuyo contenido viene impuesto por la voluntad del órgano refrendante, como, por ejemplo, los nombramientos y ceses de los Ministros, y aquellos otros que no pueden imputarse a la voluntad del refrendante, como, por ejemplo, los nombramientos de los miembros del Consejo General del Poder Judicial, que han sido previamente elegidos.

Mención aparte representa el refrendo del Presidente del Congreso al nombramiento por parte del Rey del Presidente del Gobierno, ya que en este específico caso se vislumbra una auténtica prerrogativa real, pues solo a la Corona le corresponderá tomar la decisión sobre cuál va a ser su candidato a Presidente del Gobierno; por lo que, de prosperar la candidatura de éste, el nombramiento que se produce a posteriori, no es más que la constatación de una iniciativa del Monarca. Así pues, el refrendo se transforma en este caso en el testimonio de una opción ejercitada por el Rey, de acuerdo con lo prevenido en el citado artículo 99 de la Constitución.

1.7. El Príncipe heredero

Es evidente la importancia constitucional que posee la persona que está llamada a convertirse en Rey, lo que explica su tratamiento en la Constitución aunque de una manera menos detallada que en las anteriores.

En cuanto a sus títulos, el artículo 57.2 de la Constitución dispone que «*el Príncipe heredero, desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias y los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España*». Entre esos otros títulos pueden citarse los de Príncipe de Girona o Príncipe de Navarra.

En segundo lugar, y precisamente por las funciones que debe desempeñar el Príncipe heredero, la Constitución regula también el juramento que debe prestar. De acuerdo con el artículo 61.2 CE, el Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad —dieciocho años según el artículo 12 CE— ha de prestar ante las Cortes Generales juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas, así como el de fidelidad al Rey. En cumplimiento de las previsiones constitucionales, el Príncipe de Asturias, don Felipe de Borbón prestó juramento ante las Cortes reunidas en sesión conjunta el día 30 de enero de 1986.

En tercer término, y respecto al matrimonio del Príncipe heredero no fue precisa, como ocurría en algunas Constituciones monárquicas anteriores, una ley de autorización expresa para el matrimonio del Príncipe por lo que éste pudo contraerlo con la persona que libremente decidió. Sin embargo, en el caso de que hubiese contraído matrimonio contra la prohibición expresa del Rey y de las Cortes Generales hubiera quedado excluido en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes (art. 57.4 CE).

En cuanto a las funciones del Príncipe heredero, ni la Constitución ni ninguna otra norma las aclara expresamente, por lo que hasta la fecha se han concretado en funciones representativas en nombre de su padre. Se refiere la Constitución a la inhabilitación del Rey por imposibilidad reconocida por las Cortes Generales, en cuyo caso el Príncipe heredero entraría a ejercer inmediatamente la Regencia si fuere mayor de edad (art. 59.2 CE).

Finalmente, la Constitución se refiere indirectamente al Príncipe heredero en su artículo 65.1, cuando señala que «el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma». No existe, sin

embargo, una dotación diferenciada para el Príncipe heredero, su Casa y los Servicios que le deben asistir en sus funciones, por lo que algunos autores como Jorge de Esteban y González-Trevijano consideran necesario que se cree la normativa necesaria para llevar a cabo la emancipación del Príncipe heredero a fin de asignarle un estatuto propio.

1.8. La familia real

No todos los familiares del Rey que puedan estar incluidos, de manera más o menos próxima, en el orden de sucesión forman parte de la Familia Real en sentido estricto, tal y como resulta definida por el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre. Esta norma, que regula el Registro Civil de la Familia Real, determina que deben inscribirse en él los nacimientos, matrimonios, defunciones y cualquier otro hecho inscribible relativo «al Rey de España, su Augusta Consorte, sus ascendientes de primer grado, sus descendientes y el Príncipe heredero de la Corona» (art. 1). Estas serían por tanto jurídicamente las personas integrantes de la Familia Real.

La Constitución contiene alguna referencia a la Familia Real, bien con carácter genérico (art. 65.1) o específicamente relativa a alguno de sus miembros. En este sentido, además de los preceptos relativos al Rey y al Príncipe heredero, antes examinados, el texto fundamental alude al padre o la madre del Rey como titulares de la Regencia (art. 59.1 y 2) o como tutores del Rey menor (art. 60.1).

Pero la Constitución hace una especial referencia a la Reina consorte o al consorte de la Reina, estableciendo que no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regencia (art. 58). Algunos autores, como Jorge de Esteban y González-Trevijano, sostienen aunque sin demasiado fundamento que se trata de una excepción a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Constitución, cuando señala que «el hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica».

2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

2.1. 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 úni-

camente 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».

2.2. 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:

2.2.1. 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.

2.2.2. 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.

2.2.3. 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.

2.2.4. 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.

2.2.5. 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.

2.3. 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 siente 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 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 par-

tido 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 encabezan las listas electorales. En caso de no obtener ningún candidato dicha mayoría, será proclamado Alcalde el Concejale 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 inembargabili-

dad 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.

2.3.3. 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 desarro-

llen 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.

2.3.4. 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 disfrutan 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 organizatoria 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 disfrutaban, 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.

2.4. Las Comunidades Autónomas

2.4.1. 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».

2.4.2. Principios de constitución

2.4.2.1. 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»).

2.4.2.2. 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).

2.4.2.3. 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.

2.4.3. 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.

2.4.3.1. 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.

2.4.3.2. 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, necesitándose para su aprobación la mayoría relativa.

2.4.3.3. Procedimiento privilegiado

Constituye una variante del anterior proceso (art. 151 y Disposición transitoria segunda CE). Consiste en una abreviación del anterior pro-

cedimiento, 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.

2.4.3.4. 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).

2.4.4. 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.

2.4.4.1. 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.

2.4.4.2. El Consejo de Gobierno

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

2.4.4.3. 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.

2.4.4.3. 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.

2.4.5. Competencias

2.4.5.1. 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.

2.4.5.2. 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 discurren 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».

2.4.5.3. 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».

2.4.5.4. 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».

2.4.6. *El control de las Comunidades Autónomas*

La Constitución prevé diversos mecanismos de fiscalización de la actividad desarrollada por las Comunidades Autónomas. Esta tarea se construye 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. 153.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.

2.4.7. 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».

2.3.8. *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, Andaluza, 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.

2.4.9. *Los Estatutos de Autonomía*

2.4.9.1. *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.

2.4.9.2. 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 procedimiento 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 aquella.

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).

2.4.9.3. 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.

3. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

3.1. 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.

3.2. 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.

3.3. 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.

3.4. 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.

3.5. 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».

3.6. 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 2

- 1. La Corona de España viene regulada en la Constitución de 1978 con el epígrafe “De la Corona”:**
 - a) En el Preámbulo.
 - b) En el Título Preliminar.
 - c) En el Título II, arts. 56 a 65.
 - d) En el Título I, arts. 1 a 9.

- 2. En una monarquía parlamentaria, el peso de las decisiones políticas corresponde:**
 - a) Al Rey.
 - b) Al Parlamento.
 - c) Al Gobierno.
 - d) Al Poder Judicial.

- 3. La Corona, de acuerdo con la Constitución se identifica:**
 - a) Con el Gobierno.
 - b) Con las Cortes Generales.
 - c) Con la Jefatura del Estado.
 - d) Con la Presidencia del Gobierno.

- 4. La designación de Don Juan Carlos de Borbón como sucesor a título de Rey en la Jefatura del Estado se produce:**
 - a) En el año 1947 tras la promulgación de la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado donde se define por primera vez a España como un Reino.
 - b) En el año 1969 cuando de acuerdo con la Ley de Sucesión, Franco propone a las Cortes y éstas aceptan la designación de Don Juan Carlos como su sucesor a título de Rey en la Jefatura del Estado.
 - c) Tras el fallecimiento del general Franco y su proclamación como Rey de España el 22 de noviembre de 1975.
 - d) Tras el referéndum de la Ley para la Reforma Política en el año 1976 donde se legitima democráticamente la institución de la Corona.

- 5. Durante la elaboración de la Constitución y en el debate constituyente:**
 - a) Algunos partidos políticos vincularon la monarquía con la legalidad de las Leyes Fundamentales franquistas.
 - b) Todos los partidos políticos aceptaron inicialmente la monarquía.
 - c) Ningún partido político se manifestó republicano.
 - d) El Rey se proclamó tras la aprobación de la Constitución.

6. El Rey asume la más alta representación del Estado español:

- a) En las relaciones internacionales.
- b) En las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica.
- c) En todo tipo de relaciones de carácter público.
- d) En determinadas relaciones internacionales.

7. Al Rey le corresponde el título de Rey de España, pudiendo utilizar también:

- a) Los demás que correspondan a su rango.
- b) Los demás que él crea conveniente.
- c) Los demás que se reconozcan en la Constitución.
- d) Los demás que correspondan a la Corona.

8. Con respecto a las instituciones, el Rey:

- a) Asume su representación.
- b) Arbitra y modera su funcionamiento regular.
- c) Actúa como elemento integrador.
- d) Actúa bajo su exclusiva responsabilidad.

9. Con respecto del Estado el Rey es símbolo de:

- a) Su unidad y permanencia.
- b) Su monopolio del ejercicio de la violencia.
- c) Su grandeza y unidad.
- d) Su fortaleza y permanencia.

10. El Rey, además de las funciones que expresamente tiene atribuidas en la Constitución y las leyes, puede asumir:

- a) Las funciones que le encomiende el Gobierno.
- b) Las funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.
- c) Las funciones que le encomiende el Congreso.
- d) No puede asumir otras funciones.

11. El refrendo es una institución que determina:

- a) La irresponsabilidad del Rey.
- b) La responsabilidad política del Rey.
- c) La responsabilidad penal del Rey.
- d) La responsabilidad civil del Rey.

12. ¿De qué forma estarán refrendados los actos del Rey?

- a) En la forma prevista en los Reglamentos de la Casa Real.
- b) En la forma prevista en la Constitución.

- c) En la forma prevista en un Decreto Ley del Gobierno.
- d) En la forma establecida en una ley orgánica.

13. De acuerdo con los artículos 56.3 y 64.1 de la Constitución no es un sujeto referendante:

- a) El Presidente del Gobierno.
- b) Los ministros competentes.
- c) El Presidente del Congreso de los Diputados.
- d) El Vicepresidente del Gobierno.

14. Las leyes y normas con rango de ley son referendadas:

- a) Por el Presidente del Gobierno.
- b) Por el Ministro de la Presidencia.
- c) Por el Consejo de Ministros.
- d) Por el Presidente del Congreso.

15. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno es referendada:

- a) Por el Presidente del Gobierno en funciones.
- b) Por el Vicepresidente del Gobierno.
- c) Por el Ministro de la Presidencia.
- d) Por el Presidente del Congreso.

16. ¿Qué actos del Rey deberán ser referendados?

- a) Todos los que hayan sido encomendados por las Cortes Generales.
- b) Todos los que hayan sido encomendados por el Gobierno.
- c) Todos los actos del Rey excepto los que estén sometidos a control jurídico.
- d) Todos los actos del Rey excepto los específicamente señalados en la Constitución.

17. En lo que a su forma se refiere, el refrendo puede ser:

- a) Expreso o tácito.
- b) Oral o escrito.
- c) Escrito o no escrito.
- d) Extenso o sucinto.

18. Los actos del Rey, al ser referendados, adquieren:

- a) Credibilidad.
- b) Firmeza.
- c) Validez.
- d) Eficacia.

19. La inviolabilidad del rey debe entenderse como:

- a) Irresponsabilidad en la medida que actúa solo.
- b) Traspaso de la responsabilidad en quienes refrendan sus actos.
- c) Inmunidad del Monarca frente a las leyes penales.
- d) Inmunidad frente a la posibilidad de responsabilidad civil de la Familia Real.

20. Los actos del Rey carentes de refrendo:

- a) Pueden convalidarse por las Cortes Generales.
- b) Producen responsabilidad en las personas obligadas a refrendarlos.
- c) Son manifiestamente anulables.
- d) Carecen de validez.

21. La Monarquía en España se considera una institución:

- a) Hereditaria.
- b) Legítima.
- c) Dinástica.
- d) Todas las respuestas son correctas.

22. De acuerdo con la Constitución, la Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón:

- a) Legítimo heredero.
- b) Legítimo heredero de la Casa Real.
- c) Legítimo heredero de la dinastía histórica.
- d) Legítimo heredero de la Casa de Borbón.

23. ¿Qué significa que la sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación?

- a) Que se prefieren las líneas directas que desciendan del Rey.
- b) Que se prefiere al primer nacido de los descendientes del Rey, y subsidiariamente, de los descendientes del primogénito, si éste hubiera fallecido.
- c) Que se da prioridad a las generaciones o grados anteriores sobre las más jóvenes.
- d) Que se prefiere en el mismo grado el sexo del varón al de la mujer.

24. Siguiendo el orden regular de sucesión al trono de España, tendrá preferencia siempre:

- a) La línea anterior a las posteriores.
- b) El varón sobre la mujer.
- c) La persona de más edad a la de menos.
- d) El grado más próximo al más remoto.

25. En la misma línea, tendrá preferencia en la sucesión al trono de España:

- a) El varón a la mujer.
- b) La persona de más edad a la de menos.
- c) La línea anterior a las posteriores.
- d) El grado más próximo al más remoto.

26. En la sucesión al trono de España, dentro del mismo grado se prefiere el varón a la mujer, y en el mismo sexo:

- a) La persona de más edad a la de menos.
- b) El grado más próximo al más remoto.
- c) La línea anterior a las posteriores.
- d) Ninguna de las respuestas anteriores es cierta.

27. Las reglas establecidas en la Constitución Española, relativas al orden sucesorio de la Corona, indican:

- a) Que el trono lo hereda el primogénito y sus descendientes, de padres a hijos y nietos, con preferencia sobre los hermanos y sobrinos por razón de línea.
- b) Que las mujeres acceden al trono siempre que no tengan hermanos varones.
- c) Que los nietos anteceden, en caso de fallecimiento de sus padres, a los tíos, hermanos del difunto.
- d) Todas las respuestas anteriores son correctas.

28. ¿Cuál de los principios del orden sucesorio a la Corona se discutió en el proceso constituyente y aún en la actualidad podría dar lugar a una reforma constitucional?

- a) El principio de primogenitura y representación.
- b) El principio de preferencia dentro de la misma línea del grado más próximo sobre el más remoto.
- c) El principio de preferencia en el mismo grado del varón sobre la mujer.
- d) El principio de preferencia, en el mismo sexo, de la persona de más edad sobre la de menos.

29. El Príncipe heredero prestará el mismo juramento que el Rey, así como el de fidelidad a éste:

- a) Al tomar posesión del cargo.
- b) Al alcanzar la mayoría de edad.
- c) Cuando se produzca el hecho que origine el llamamiento.
- d) Al hacerse cargo de sus funciones.

30. Con respecto al juramento de fidelidad al Rey que debe hacer el Príncipe heredero, ¿qué ha previsto la Constitución Española para los casos en los que se accede a esta condición siendo ya mayor de edad?

- a) Que se preste dicho juramento al hacerse cargo de tal condición.
- b) La Constitución no ha previsto nada para estos supuestos.
- c) Que se preste tal juramento cuando se produzca el llamamiento.
- d) Que ya no es necesario prestar tal juramento.

31. El Príncipe heredero de la Corona de España, tendrá la dignidad de Príncipe de Asturias:

- a) Siempre.
- b) Al cumplir la mayoría de edad.
- c) Desde que preste juramento de fidelidad al Rey.
- d) Desde su nacimiento o desde que se produzca el hecho que origine el llamamiento.

32. Además de la dignidad de Príncipe de Asturias, el Príncipe heredero de la Corona de España tendrá:

- a) Los demás títulos que le otorgue el Rey.
- b) Los demás títulos vinculados tradicionalmente al sucesor de la Corona de España.
- c) Los demás títulos vinculados a la Corona de España.
- d) Los demás títulos otorgados por las Cortes Generales.

33. Extinguidas todas las líneas llamadas en derecho ¿quién proveerá la sucesión a la Corona?

- a) El Gobierno de la Nación.
- b) Las Cortes Generales.
- c) El Presidente del Gobierno.
- d) El Congreso de los Diputados.

34. En caso de que el Príncipe heredero de España desee contraer matrimonio, ¿quien deberá autorizarle?

- a) El Rey.
- b) El Rey y las Cortes Generales.
- c) Las Cortes Generales.
- d) El Príncipe heredero no precisa autorización del Rey ni de las Cortes para contraer matrimonio.

35. Para que se produzca la exclusión de la sucesión, la expresa prohibición del matrimonio debe proceder ¿de quién y hacia quién?

- a) De las Cortes Generales hacia el Rey y hacia el Príncipe heredero..
- b) Del Rey hacia el Príncipe heredero.

- c) De las Cortes Generales hacia el Príncipe heredero.
- d) Del Rey o de las Cortes Generales hacia el Príncipe heredero o hacia cuantas personas tengan derecho a la sucesión.

36. Aquellas personas, que teniendo derecho a la sucesión en el trono de España, contrajeran matrimonio contra la prohibición expresa del Rey y de las Cortes Generales:

- a) Quedarán excluidas en la sucesión a la Corona.
- b) Quedarán excluidas en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes.
- c) Quedarán excluidas en la sucesión si dicha prohibición hubiese sido refrendada por el Presidente del Gobierno.
- d) Quedarán excluidas en la sucesión si en dicha prohibición no hubiese divergencia entre la decisión de las Cortes y la del Rey.

37. En caso de divergencia entre el Rey y las Cortes Generales sobre la prohibición de matrimonio al sucesor de la Corona:

- a) El matrimonio se consideraría nulo o inválido, dependiendo de si éste es un matrimonio religioso o civil.
- b) Las Cortes Generales determinarían mediante ley orgánica si el matrimonio supone la exclusión en la sucesión a la Corona.
- c) La persona que celebre ese matrimonio quedaría excluida de la posibilidad de ejercer cargos públicos de carácter representativo, incluida la sucesión a la Corona.
- d) Nada dice la Constitución a este respecto.

38. El Príncipe heredero quedaría excluido en la sucesión a la Corona por sí y sus descendientes si:

- a) Abdicara.
- b) Hubiese contraído matrimonio contra la prohibición expresa del Rey y de las Cortes Generales..
- c) En el momento del llamamiento fuese menor de edad.
- d) Una Ley orgánica invalidara su matrimonio.

39. Las abdicaciones y renunciaciones que ocurran en el orden de sucesión a la Corona se resolverán:

- a) Por la institución de la Regencia.
- b) Por las Cortes Generales a proposición del Rey.
- c) Por una Ley Orgánica de las Cortes Generales.
- d) Por el Rey y las Cortes Generales.

40. Las dudas en el orden de sucesión a la Corona se resolverán:

- a) Sólo en el caso de renunciaciones y abdicaciones.
- b) Por el Rey tanto si son de hecho o de derecho.
- c) Por ley orgánica de las Cortes Generales tanto si son de hecho o de derecho.
- d) Por la institución de la Regencia, en su caso.

41. Con respecto a la sucesión en el trono de España, la abdicación comporta:

- a) Ceder los derechos sucesorios en un grado del orden regular.
- b) Ceder los derechos sucesorios al siguiente en la línea de sucesión.
- c) Ceder los derechos sucesorios el varón a la mujer.
- d) Ceder los derechos sucesorios por sí y sus descendientes.

42. La renuncia a la sucesión del trono de España supone:

- a) La pérdida de los derechos de sucesión.
- b) La pérdida de los derechos sucesorios de los descendientes.
- c) La pérdida de los derechos sucesorios por sí y por los descendientes.
- d) La puesta en marcha del mecanismo sucesorio.

43. No podrá ejercer funciones constitucionales salvo alguna excepción:

- a) La Reina consorte.
- b) El consorte de la Reina.
- c) La Reina consorte y el consorte de la Reina.
- d) La Reina consorte, el consorte de la Reina y el Regente.

44. ¿Cuál de las siguientes proposiciones respecto de la Reina consorte o el consorte de la Reina es errónea?

- a) La consorte del Rey ostenta el título de Reina.
- b) El consorte de la Reina ostenta el título de Rey.
- c) La tutela del Rey menor se exceptúa de las funciones que puede asumir la Reina consorte.
- d) Ninguna respuesta es correcta.

45. La Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales salvo lo dispuesto para:

- a) La tutela.
- b) La regencia.
- c) La tutela y la regencia.
- d) La tutela, la regencia y las funciones de carácter representativo.

46. La regencia es una institución excepcional en la que las funciones del Rey no son desempeñadas por éste pero, ¿por qué razón?

- a) Por razones de enfermedad.
- b) Por quedar inhabilitado para el ejercicio de su autoridad.
- c) Por ser menor de edad o por quedar inhabilitado para el ejercicio de su autoridad.
- d) Por razones de ausencia del territorio nacional prologada o definitiva.

- 47. De conformidad con lo establecido en la Constitución Española, si el Rey fuere menor de edad, su Regente sería:**
- El padre del Rey.
 - El padre o la madre del Rey y, en su defecto, el pariente mayor de edad más próximo en el orden sucesorio.
 - El padre o la madre del Rey o el pariente más próximo en el orden sucesorio.
 - El padre o la madre del Rey o el pariente mayor de edad más próximo en la línea sucesoria.
- 48. En caso de Rey menor de edad, es llamado a la regencia, en primer lugar:**
- El pariente de mayor edad, más próximo a suceder.
 - El padre o la madre.
 - El padre.
 - El pariente mayor de edad, más próximo a suceder.
- 49. Para el caso de Rey inhabilitado entrará a ejercer la regencia el primer lugar:**
- El regente designado por las Cortes Generales.
 - El Príncipe heredero de la Corona, aunque fuere menor de edad.
 - El Príncipe heredero de la Corona, si fuese mayor de edad.
 - El padre o la madre del Rey si aún vivieren.
- 50. El Regente que lo fuere por minoría de edad del Rey de España, ¿hasta cuando podrá ejercer la Regencia?**
- Hasta que las Cortes Generales dispongan lo contrario.
 - Hasta que las Cortes Generales le sustituyan según las reglas establecidas en la Constitución.
 - Hasta que el Rey alcance la mayoría de edad.
 - Hasta que el Rey alcance la edad de dieciséis años.
- 51. Las personas a quienes corresponda ejercer la Regencia del Rey de España, comenzarán a ejercerla:**
- Cuando se produzca su nombramiento como tales.
 - Inmediatamente de que se produzca el hecho o circunstancia que la requiera, de conformidad con los casos previstos para ella en la Constitución.
 - Cuando sean requeridos por las Cortes Generales para ejercerla.
 - Cuando lo especifique la Ley orgánica que se dicte al respecto.
- 52. Según la Constitución Española, si no hubiera ninguna persona a quien corresponda la Regencia, ésta será nombrada por:**
- Las Cortes Generales, y se compondrá por una, dos o tres personas.
 - Las Cortes Generales y el Gobierno.
 - Las Cortes Generales, y se compondrá por una, tres o cinco personas.
 - Las Cortes Generales y el Gobierno, y se compondrá de una, tres o cinco personas.

53. La Constitución Española establece que quien deba ejercer la Regencia precisa como requisito:

- a) Ser español de origen, mayor de edad y gozar plenamente de los derechos civiles y políticos.
- b) Ser español de nacimiento y mayor de edad.
- c) Ser español, mayor de edad y permanecer viudo.
- d) Ser español y mayor de edad.

54. La Regencia se ejercerá:

- a) Por mandato constitucional y siempre en nombre del Rey.
- b) Por mandato imperativo.
- c) Cuando se agoten las líneas llamadas en derecho.
- d) Sin necesidad de prestar juramento de fidelidad al Rey.

55. La imposibilidad del Rey de España para el ejercicio de su autoridad, deberá ser reconocida por:

- a) Las Cortes Generales.
- b) Las Cortes Generales y el Gobierno.
- c) El Congreso de los Diputados y el Gobierno.
- d) Las Cortes Generales y el Príncipe heredero en caso de ser mayor de edad.

56. Señale cuál de las siguientes afirmaciones relativas al ejercicio de la Regencia es falsa:

- a) El padre o la madre del Rey podrán ejercer la regencia sólo si permanecen viudos.
- b) El ejercicio de la Regencia requiere ser español y mayor de edad.
- c) La Regencia se ejerce siempre en nombre del Rey.
- d) La Regencia se ejercerá por mandato constitucional.

57. La tutela testamentaria del Rey menor se prevé:

- a) Para el caso en que el padre y la madre del rey permanezcan viudos.
- b) Para el nombramiento por el Rey difunto.
- c) Para el nombramiento por las Cortes Generales.
- d) Para los ascendientes directos del Rey.

58. De acuerdo con lo establecido en la Constitución Española, siempre que sea mayor de edad y español de nacimiento, podrá ser tutor del Rey menor:

- a) La persona más próxima en el orden sucesorio.
- b) La persona a quien hubiese designado en su testamento el Rey difunto.
- c) La persona de más edad en el orden sucesorio.
- d) La persona autorizada por el Gobierno y las Cortes Generales.

- 59. Según la Constitución, en caso de que el Rey difunto no hubiera nombrado en su testamento a la persona que debiera ejercer la tutela del Rey menor de edad, será tutor de éste:**
- a) El padre.
 - b) La madre.
 - c) El padre o la madre.
 - d) El padre o la madre, mientras permanezcan viudos.
- 60. En defecto de las tutelas, testada por el Rey difunto o intestada a favor del padre o de la madre viudos, la tutela del Rey menor, de acuerdo con la Constitución Española, será nombrada:**
- a) Por la Familia Real.
 - b) Por la persona más próxima en el orden sucesorio.
 - c) Por las Cortes Generales.
 - d) Por la persona de más edad en el orden sucesorio.
- 61. Los cargos de regente y de tutor, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución:**
- a) No podrán acumularse en ningún caso.
 - b) No podrán acumularse, sino en el padre, madre o ascendientes directos del Rey.
 - c) No podrán acumularse, sino en el padre o madre del Rey.
 - d) Podrán acumularse cuando así lo dispongan las Cortes Generales.
- 62. Según la Constitución, el ejercicio de la tutela del Rey es incompatible:**
- a) Con el cargo de Regente en cualquier caso.
 - b) Con el de todo cargo o representación política.
 - c) Con la condición de español naturalizado.
 - d) Con la inhabilitación judicial para cargos públicos.
- 63. Se establece en el artículo 61.1 de la Constitución que el Rey prestará juramento al ser:**
- a) Coronado.
 - b) Nombrado.
 - c) Proclamado.
 - d) Uncido.
- 64. El Rey de España es proclamado:**
- a) Por las Cortes Generales.
 - b) Ante las Cortes Generales.
 - c) Ante el Congreso de la Diputados.
 - d) Por las Cortes Generales en sesiones separadas.

65. El Rey prestará juramento:

- a) Antes de ser proclamado ante las Cortes Generales.
- b) En el momento de su coronación.
- c) Cuando las Cortes acepten su designación.
- d) Al ser proclamado ante las Cortes Generales.

66. Al ser proclamado ante las Cortes Generales, el Rey no deberá prestar juramento de:

- a) Desempeñar fielmente sus funciones.
- b) Guardar y hacer guardar la Constitución, las leyes y el resto del ordenamiento jurídico
- c) Respetar los derechos de los ciudadanos.
- d) Respetar los derechos de las Comunidades Autónomas.

67. Prestarán el mismo juramento que el Rey:

- a) El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad.
- b) El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad y el Regente o Regentes.
- c) El Regente o Regentes y el Tutor del Rey.
- d) El Príncipe heredero, al alcanzar la mayoría de edad, el Regente o Regentes y el Tutor del Rey.

68. El juramento de fidelidad al Rey:

- a) Sólo se prestará por el Príncipe heredero.
- b) Se presta por la Reina consorte.
- c) Se presta por el consorte de la Reina.
- d) Se presta por el Príncipe y por el Regente o los Regentes.

69. ¿Cuántas veces como máximo podría prestar el juramento regulado en el artículo 61 de la Constitución una misma persona?

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

70. ¿Cuál de las siguientes proposiciones respecto de la sanción y promulgación de las leyes es errónea?

- a) La sanción consiste en la firma del Rey en las leyes de las Cortes Generales.
- b) La sanción y promulgación son actos regios de naturaleza debida u obligatoria.
- c) El Rey está obligado a sancionar y promulgar las leyes aprobadas por las Cortes Generales en el plazo de quince días.
- d) La sanción y promulgación de las leyes son las dos últimas etapas del proceso legislativo.

71. Convocar y disolver las Cortes Generales es una facultad que se atribuye:

- a) Al Rey.
- b) Al Presidente del Gobierno.
- c) A los presidentes de las respectivas Cámaras.
- d) Al Gobierno de la nación.

72. ¿Quién decreta formalmente la disolución de las Cortes Generales?

- a) El Presidente del Gobierno.
- b) El Rey.
- c) El Consejo de Ministros.
- d) Los Presidentes del Congreso y del Senado.

73. La facultad para fijar la fecha de la convocatoria electoral corresponde:

- a) Al Rey.
- b) Al Presidente del Gobierno.
- c) Al Consejo de Ministros.
- d) Al Pleno del Congreso y del Senado reunidos en sesión conjunta.

74. La convocatoria a referéndum es una facultad que corresponde:

- a) Al Congreso de los Diputados
- b) Al Presidente del Gobierno.
- c) A las Cortes Generales.
- d) Al Rey.

75. ¿Quién propone el candidato a Presidente del Gobierno?

- a) Las Cortes Generales reunidas en sesión conjunta.
- b) El Congreso de los Diputados.
- c) El Rey.
- d) El Presidente del Congreso.

76. El nombramiento del Presidente del Gobierno corresponde:

- a) Al Pleno del Congreso de los Diputados
- b) A las Cortes Generales
- c) Al Rey.
- d) Al Presidente del Congreso.

77. El cese del Presidente del Gobierno es una facultad que corresponde:

- a) Al Grupo parlamentario mayoritario en el Congreso.
- b) A las Cortes Generales
- c) Al Consejo de Ministros.
- d) Al Rey.

78. ¿Quién nombra y separa los miembros del Gobierno?

- a) Su Presidente.
- b) El Rey.
- c) El Consejo de Ministros.
- d) Las Cortes Generales.

79. ¿Quién expide los decretos acordados en Consejo de Ministros?

- a) El Presidente del Gobierno.
- b) Las Cortes Generales.
- c) El Rey.
- d) El mismo Consejo de Ministros.

80. Conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones es una función del Rey reconocida en el apartado f) del artículo 62 que deberá hacerse:

- a) Discrecionalmente por el Rey.
- b) Con arreglo a las leyes.
- c) Sin necesidad de refrendo.
- d) Sin necesidad de ser previamente consultada por el Gobierno.

81. El artículo 62 de la Constitución en su apartado f) dice que corresponde al Rey ser informado, ¿de qué tipo de asuntos?

- a) De los asuntos de especial relevancia política.
- b) De los asuntos que el propio Rey juzgue importantes.
- c) De los asuntos de Estado.
- d) De los asuntos relacionados con la Corona.

82. ¿Qué institución podrá presidir el Rey a fin de ser informado de los asuntos de Estado?

- a) El Congreso de los Diputados.
- b) El Congreso de los Diputados y el Senado.
- c) El Consejo de Estado.
- d) El Consejo de Ministros.

83. ¿Cuándo podrá el Rey presidir las sesiones del Consejo de ministros a fin de ser informado de los asuntos de Estado?

- a) Cuando así lo estime oportuno el Rey.
- b) Cuando así lo estime oportuno el Presidente del Gobierno.
- c) Cuando lo estime oportuno el Rey, a petición del Presidente del Gobierno.
- d) Cuando la petición del Presidente del Gobierno sea posterior a la decisión del Rey.

84. Con respecto a las Fuerzas Armadas, al Rey le corresponde:

- a) El mando supremo.
- b) Determinar la política de defensa.
- c) Dirigir la administración militar.
- d) La gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa.

85. El derecho de gracia es una prerrogativa que corresponde:

- a) Al Rey.
- b) Al Ministro de Justicia.
- c) Al Consejo de Ministros.
- d) Al Presidente del Gobierno.

86. El derecho de gracia lo ejerce el Rey:

- a) Discrecionalmente.
- b) Con arreglo a la Ley.
- c) A petición del Presidente del Gobierno.
- d) Cuando lo estime oportuno el Rey, a petición del Presidente del Gobierno.

87. ¿Qué limitación se establece en el artículo 62.i de la Constitución respecto del ejercicio del derecho de gracia por parte del Rey?

- a) Su reserva material de ley sobre esta materia.
- b) Que se prohíban los indultos generales.
- c) La necesidad de obtener el refrendo del Ministro de Justicia.
- d) La inaplicabilidad del derecho de gracia al supuesto de responsabilidad criminal del Presidente y de los demás miembros del Gobierno.

88. De acuerdo con la Constitución, el Alto Patronazgo de las Reales Academias corresponde:

- a) Al Príncipe de Asturias.
- b) Al Rey.
- c) A la Familia Real.
- d) A la Reina.

89. De acuerdo con la Constitución, ¿qué tipo de personal diplomático acredita el rey?

- a) Los embajadores.
- b) Los jefes de misión.
- c) Los encargados de negocios.
- d) Los embajadores y otros representantes diplomáticos.

90. La autorización de la celebración de tratados corresponde:

- a) A las Cortes Generales.
- b) Al Gobierno.
- c) Al Rey.
- d) Al Congreso de los Diputados.

91. La iniciativa para declarar la guerra o hacer la paz corresponde:

- a) A las Cortes Generales.
- b) Al Gobierno.
- c) Al Rey.
- d) Al Ministro de Defensa.

92. La propuesta de nombramiento del Presidente del Gobierno será refrendada:

- a) Por el Ministro de la Presidencia.
- b) Por el Presidente del Gobierno saliente.
- c) Por el Ministro de Justicia.
- d) Por el Presidente del Congreso.

93. El nombramiento del Presidente y de los miembros del Consejo General del Poder Judicial corresponde:

- a) A las Cortes Generales.
- b) Al Presidente del Gobierno.
- c) Al Ministro de Justicia.
- d) Al Rey.

94. El Fiscal General del Estado:

- a) Es propuesto por el Rey.
- b) Es elegido por el Rey.
- c) Es nombrado por el Rey.
- d) Es nombrado por el Gobierno una vez oído el Rey.

95. El nombramiento de los Magistrados del Tribunal Constitucional y de su Presidente corresponde:

- a) Al propio Tribunal Constitucional en pleno.
- b) Al Consejo General del Poder Judicial.
- c) A las Cortes Generales.
- d) Al Rey.

96. El nombramiento de los presidentes de las Comunidades Autónomas corresponde:

- a) Al Rey.
- b) A las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- c) Al Presidente del Gobierno.
- d) A las Cortes Generales.

97. Los actos del Rey sin refrendo:

- a) Podrían considerarse anulables.
- b) Carecen de validez.
- c) Pueden convalidarse por las Cortes Generales.
- d) Pueden convalidarse por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

98. ¿Cuál de los siguientes actos del Rey no estaría sometido a refrendo?

- a) El nombramiento de los miembros civiles y militares de su Casa.
- b) El consentimiento matrimonial del Rey.
- c) La distribución de la dotación presupuestaria de la Corona.
- d) Ninguno de los anteriores actos estaría sometido a refrendo.

99. La dotación económica de la Corona:

- a) Se fijará por las Cortes Generales al principio de cada reinado.
- b) Se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado.
- c) Estará sujeta a justificación por parte del Rey.
- d) No estará sometida al pago del IRPF y del Impuesto de Patrimonio.

100. No corresponderá el tratamiento de «Alteza Real»:

- a) Al titular de la Corona.
- b) Al heredero de la Corona.
- c) Al consorte de la Reina de España.
- d) Al consorte del heredero de la Corona.

101. ¿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.

102. 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.

103. 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.

104. La autonomía local no implica:

- a) Autonomía institucional.
- b) Autonomía competencial.
- c) Autonomía financiera.
- d) Potestad legislativa.

105. 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.

106. ¿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.

107. 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.

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

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

109. ¿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.

110. 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.

111. 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.

112. 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.

113. 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.

114. ¿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.

115. 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.

116. 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.

117. ¿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.

118. La provincia se define en la Constitución como:

- a) Una entidad local.
- b) Una corporación local.
- c) Una organización territorial.
- d) Una organización local.

119. 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.

120. 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.

-
- 121. 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.
- 122. 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.
- 123. 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.
- 124. 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.
- 125. 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.
- 126. 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.

127. ¿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.

128. 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.

129. 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.

130. ¿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.

131. ¿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.

- 132. ¿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.
- 133. ¿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.
- 134. 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.
- 135. 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.
- 136. 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.

137. ¿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.

138. La Constitución en su artículo 145 prohíbe:

- a) La celebración de convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas.
- b) La confederación de Comunidades Autónomas.
- c) La federación de Comunidades Autónomas.
- d) Los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas.

139. 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:

- a) En la legislación básica del Estado.
- b) En el Título VIII de la Constitución.
- c) En las leyes de las Comunidades Autónomas.
- d) En los Estatutos de Autonomía.

140. ¿Qué tipo de instrumentos se regulan en el artículo 145.2 de la Constitución para la cooperación entre las Comunidades Autónomas?

- a) Las conferencias sectoriales.
- b) Los convenios y los acuerdos de cooperación.
- c) Las declaraciones conjuntas de intenciones.
- d) Las exposiciones de líneas de actuación común.

141. En en procedimiento de elaboración de los proyectos Estatutos de Autonomía regulado en el artículo 146 de la Constitución no pueden participar:

- a) Los Diputados de las provincias afectadas.
- b) Los Senadores de las provincias afectadas.
- c) Los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas.
- d) Los ciudadanos a través de un plebiscito.

142. En la Asamblea encargada de la elaboración del proyecto de Estatuto de Autonomía no están presentes:

- a) Los alcaldes de los municipios afectados.
- b) Los Diputados de las provincias afectadas.
- c) Los Senadores de las provincias afectadas.
- d) Los miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas.

- 143. ¿Cuál de las siguientes características referentes a los Estatutos de Autonomía no es correcta?**
- a) Son parte del ordenamiento jurídico estatal.
 - b) Son la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma.
 - c) Al tener rango de ley orgánica se pueden modificar por medio de cualquier ley orgánica.
 - d) Están subordinados jerárquicamente solo a la Constitución.
- 144. 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.
- 145. ¿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.
- 146. 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.
- 147. 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.
- 148. 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.

149. 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.

150. 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.

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 2

1.C	2.B	3.C	4.B	5.A	6.B	7.D	8.B	9.A	10.D
11.A	12.B	13.D	14.A	15.D	16.D	17.C	18.C	19.C	20.D
21.D	22.C	23.B	24.A	25.D	26.A	27.D	28.C	29.B	30.B
31.D	32.B	33.B	34.D	35.D	36.B	37.D	38.B	39.C	40.C
41.B	42.C	43.C	44.B	45.B	46.C	47.B	48.B	49.C	50.C
51.B	52.C	53.D	54.A	55.A	56.A	57.B	58.B	59.D	60.C
61.B	62.B	63.C	64.B	65.D	66.B	67.C	68.D	69.C	70.D
71.A	72.B	73.B	74.D	75.C	76.C	77.D	78.B	79.C	80.B
81.C	82.D	83.C	84.A	85.A	86.B	87.B	88.B	89.D	90.A
91.B	92.D	93.D	94.C	95.D	96.A	97.B	98.D	99.B	100.A
101.B	102.A	103.D	104.D	105.C	106.A	107.A	108.B	109.C	110.D
111.D	112.C	113.C	114.D	115.A	116.B	117.D	118.A	119.C	120.A
121.C	122.A	123.D	124.B	125.B	126.C	127.A	128.B	129.C	130.B
131.D	132.C	133.D	134.A	135.C	136.D	137.A	138.C	139.D	140.B
141.D	142.A	143.C	144.A	145.B	146.D	147.D	148.C	149.C	150.B
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