

PRIMER EJERCICIO

GRUPO A. LEGISLACIÓN

GRUPO A.1.- DERECHO PÚBLICO Y GESTIÓN PÚBLICA

TEMA 1: La Constitución Española de 1978: principios constitucionales, valores superiores, los derechos fundamentales y sus garantías. La Corona. Las Cortes Generales: El Congreso de los Diputados y el Senado. El Gobierno: Composición y funciones, el control parlamentario del Gobierno.

1. RESUMEN EJECUTIVO Y RELACIÓN CON OTROS TEMAS
2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978
 - 2.1 Características y contenido
 - 2.2 Principios constitucionales
 - 2.3 Valores superiores
 - 2.4 Los derechos fundamentales y sus garantías
3. LA CORONA
4. LAS CORTES GENERALES
 - 4.1. El Congreso de los Diputados
 - 4.2. El Senado
 - 4.3. Atribuciones y funcionamiento de las Cámaras
5. EL GOBIERNO: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES
 - 5.1. Composición
 - 5.2. Funciones del Gobierno
 - 5.3. El control parlamentario del Gobierno

BIBLIOGRAFÍA

1. RESUMEN EJECUTIVO Y RELACIÓN CON OTROS TEMAS

En este tema se trata la Constitución española en cuanto norma superior jerárquica de nuestro ordenamiento jurídico, y en la que se relacionan los principios y valores por los que se ha de regir nuestro ordenamiento jurídico y nuestro sistema político y social. Se exponen los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos, amparados por un sistema democrático, cuya forma de gobierno es la monarquía parlamentaria. De este modo, se aborda lo que establece la Constitución en cuanto a la organización política del Estado a través de la Corona, Las Cortes Generales y el Gobierno.

Al ser el primer tema de este grupo, sirve como introducción de la Constitución y se incluyen en él determinados aspectos que tienen incidencia en otros temas de legislación, tanto a nivel general como del ámbito nuclear.

2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978: PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, VALORES SUPERIORES, LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SUS GARANTÍAS

2.1. Características y contenido

La Constitución Española fue promulgada por S.M. el Rey, el 27 de diciembre de 1978 y publicada en el BOE el 29 de diciembre, entrando en vigor desde ese día. Previamente, y tras haber sido aprobada por las Cortes Generales, fue ratificada por el pueblo español el 6 de diciembre de 1978.

La Constitución de 1978 se caracteriza por ser una constitución integradora y de consenso, que sirve para gobiernos de corrientes diferentes. Esto contrasta con la evolución del constitucionalismo español, que se caracterizó durante el s. XIX por los avatares de la política, llegando a promulgarse 5 constituciones. Ya en el s. XX, en 1931, se proclamó una constitución por el régimen republicano, que fue posteriormente sustituida por las Leyes Fundamentales del régimen franquista.

Las múltiples influencias de la Constitución Española de 1978, además de las recibidas del constitucionalismo histórico español, hay que buscarlas en otros textos constitucionales europeos surgidos tras la Segunda Guerra Mundial (constituciones italiana, francesa o portuguesa, entre otras), así como en diferentes tratados de derecho internacional.

La Constitución constituye la norma suprema del ordenamiento jurídico, así como el vértice del sistema de fuentes del derecho, siendo garantizada por el Tribunal Constitucional. Establece los principios fundamentales que deben regir el orden social, político y económico de la sociedad. La Constitución delimita los poderes del Estado, la distribución de competencias entre las distintas administraciones que lo integran y las relaciones entre las mismas.

Como características generales podemos destacar:

- Es una constitución rígida, con un procedimiento de reforma complejo (regulado en el Título X).

- Es extensa pues consta de 169 artículos; es la segunda más extensa tras la Constitución de 1812, que tenía 384 artículos.
- Es democrática: consagra derechos fundamentales, la separación de poderes y plasma la soberanía nacional.
- Es monárquica: el artículo 1.3 establece que la forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria
- Es consensuada: en su elaboración participaron representantes de muy distintas corrientes políticas.
- Es una constitución abierta porque su texto se remite en numerosos preceptos a futuras leyes de desarrollo.

Está estructurada de la siguiente manera:

- Un Preámbulo
- Título Preliminar (artículos 1 a 9)
- Título I. De los Derechos y deberes fundamentales (artículos 10 a 55)
- Título II. De la Corona (artículos 56 a 65)
- Título III. De las Cortes Generales (artículos 66 a 96)
- Título IV. Del Gobierno y la Administración (artículos 97 a 107)
- Título V. De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales (artículos 108 a 116)
- Título VI. Del Poder Judicial (artículos 117 a 127)
- Título VII. Economía y Hacienda (artículos 128 a 136)
- Título VIII. De la organización territorial del Estado (artículos 137 a 158)
- Título IX. Del Tribunal Constitucional (artículos 159 a 165)
- Título X. De la Reforma Constitucional (artículos 166 a 169).
- Cuatro Disposiciones Adicionales.
- Nueve Disposiciones Transitorias.
- Una Disposición Derogatoria.
- Una Disposición Final.

2.2 Principios constitucionales

Los principios generales de la Constitución Española, aunque de una forma muy general y sin valor normativo, ya vienen reflejados en su preámbulo, al establecer los objetivos que se pretende alcanzar (tales como la libertad, la justicia, la seguridad, o el bienestar de todos), mediante mecanismos de convivencia democrática, de consolidación del Estado de derecho, y de protección de todos los españoles y todos los pueblos del España.

Por otra parte, a lo largo de su articulado la Constitución hace mención expresa a una serie de principios de carácter claramente normativo, que vinculan directamente a los poderes públicos, como los específicamente recogidos en el artículo 9, entre los que

se encuentran los principios de legalidad, de jerarquía normativa, de publicidad de las normas, de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, etc.

Los principios constitucionales en sentido estricto, sobre los que se asienta el sustrato político-ideológico de la Constitución están recogidos en los dos primeros artículos:

- *"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"* (artículo 1.1).
- *"La soberanía nacional residen en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado"* (artículo 1.2).
- *"La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria"* (artículo 1.3).
- *"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas"* (artículo 2).

Pasando a analizar los principios constitucionales ya mencionados:

- Estado social. Implica que el Estado deber asumir la obligación de garantizar el bienestar y la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas de los ciudadanos, como el derecho a la educación, al trabajo, a la vivienda o la sanidad pública. No todos los derechos sociales son igualmente exigibles, y en muchos casos se limitan a informar la actuación de los poderes públicos y la actividad judicial.
- Estado democrático. Es aquel en el que la soberanía reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado y participa en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes elegidos en elecciones periódicas mediante sufragio universal. El término democracia se repite en todo el articulado de la Constitución.
- Estado de Derecho. Supone que los poderes públicos y los ciudadanos están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Se recoge tal principio consagrando una división de poderes, en la que el legislativo goza de legitimidad democrática directa y el poder judicial goza de independencia jerárquica frente a los demás poderes, que garantizan su imparcialidad. Se establece el principio de legalidad administrativa, según la cual la actuación de la administración pública se rige por el derecho, sin que pueda existir acto que no esté amparado por cobertura normativa.
- Monarquía parlamentaria. Es la forma de gobierno en que la Jefatura del Estado es ocupada por el Rey, como la más alta representación del mismo y que tiene encomendada una labor de arbitraje y moderación entre el resto de poderes del Estado.

- Estado autonómico. El artículo 2: *"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad del Estado español, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas"*. Este principio de autonomía, junto con el principio de unidad de la Nación española, preside todo el desarrollo de la configuración territorial del Estado que se recoge en el Título VIII. El Estado se organiza en municipios, provincias y comunidades autónomas: a los dos primeros se les garantiza una autonomía de carácter marcadamente administrativo para la gestión de sus respectivos intereses, y para las comunidades autónomas, un régimen amplio de mayor calado político-administrativo.

2.3 Valores superiores

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

Pasamos a continuación a analizarlos:

2.3.1 La Libertad

Es un valor fundamental del ordenamiento jurídico, que consagra el reconocimiento de la autonomía del individuo a elegir. Tiene su plasmación en el Capítulo segundo del Título I, bajo la denominación de "Derechos y libertades".

El artículo 9.2 determina que *"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integre sean reales y efectivas"*. De esta manera, la libertad tiene dos grandes dimensiones, una organizativa que se refleja en la propia organización de las instituciones del Estado, y otra dimensión directamente vinculada al status de las personas en esa organización social.

2.3.2 La Justicia

La Constitución proclama que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey, por jueces y magistrados. Se considera a la justicia como el instrumento para conseguir que la libertad y la igualdad sean de aplicación a todos los ciudadanos. Así, el artículo 24.1 dispone que. *"Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión"*.

2.3.3 La Igualdad

El Tribunal Constitucional ha calificado la igualdad como valor preeminente del ordenamiento jurídico español, al que debe colocarse en un rango central. Tiene dos grandes dimensiones, la igualdad formal y la igualdad material o real y efectiva. La formal se plasma en la igualdad ante la ley del artículo 14, y la igualdad material, pretende una justa distribución de los bienes, respecto al mayor número posible de

personas. La igualdad supone también que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (artículo 139).

2.3.4 El pluralismo político

Tiene su principal manifestación en el artículo 6: *Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos*”.

En un sentido más amplio, también se reconoce el pluralismo en la regulación del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones y el pluralismo lingüístico.

2.4 Los derechos fundamentales y sus garantías

La Constitución de 1978 desarrolla el catálogo de derechos fundamentales más amplia del constitucionalismo histórico español y se trata de una enumeración abierta, que permite la posible inclusión de nuevos derechos fundamentales, siempre que sean inherentes a la dignidad de la persona.

Los derechos fundamentales y libertades públicas recogidos en el Título I ‘De los derechos y deberes fundamentales’, están regulados en la Sección 1ª del Capítulo segundo, que comprende los artículos 15 a 29 del texto constitucional. Esta Sección viene precedida del principio de igualdad de todos los españoles 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*”.

Estos derechos gozan del máximo nivel de protección jurídica, y para ellos existe una garantía añadida como es que su regulación está reservada a Ley Orgánica. Cualquier ciudadano puede recabar la tutela de los mismos ante los Tribunales ordinarios, mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad. Ante su vulneración, una garantía añadida es la posibilidad de acudir al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Pasando a detallar los derechos fundamentales, podemos dividirlos en varias categorías:

- Derechos de ámbito personal. Son consustanciales con la esencia misma de la persona, y constituyen una protección directa de los componentes físicos y morales de esta:
 - Derecho a la vida (artículo 15). Incluye el derecho a la integridad física y moral. Se proyecta sobre cuestiones polémicas como la pena de muerte, el aborto, la eutanasia y el suicidio
 - Derecho a la libertad de ideología y de religión (artículo 16). Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias y ninguna confesión tendrá carácter estatal.

- Derecho a la libertad y seguridad (artículo 17). La detención preventiva no podrá durar más tiempo que el estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y en todo caso, en el plazo máximo de 72 horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial.
- Derechos de la esfera privada. Mantienen una estrecha relación con los derechos de ámbito personal, formando un conjunto en el que el individuo se mueve libremente (artículos 18 y 19):
- Derecho al honor a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
 - Derecho a la inviolabilidad del domicilio. Ninguna entrada o registro se podrá hacer sin consentimiento o resolución judicial, salvo caso de flagrante delito.
 - Secreto de las comunicaciones. Salvo resolución judicial se garantiza el secreto a las comunicaciones, y en especial las postales, telegráficas y telefónicas.
 - La Ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos, garantizando el pleno ejercicio de sus derechos. La protección de este tipo de materias se produce en doble vertiente, en el ámbito penal (injurias, calumnias, etc.), pero básicamente en el ámbito civil.
 - Libertad de residencia y desplazamiento. Los españoles tienen libertad de elegir su residencia y a circular por el territorio nacional, así como a salir y entrar libremente de España en los términos que la Ley establezca, y que no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.
- Derechos de ámbito político o de participación. Se incluyen aquí una serie de derechos que el individuo posee por su condición de una determinada comunidad política:
- Libertad de expresión (artículo 20). Se reconocen y protegen los derechos a:
 - ü Expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones, mediante la palabra el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
 - ü La producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
 - ü La libertad de cátedra.
 - ü La libertad de información.

Estos derechos no son ilimitados, sino que tienen los límites referidos al derecho al honor, intimidad, propia imagen y protección de la juventud y la infancia. Será el órgano judicial quien debe ponderar cual es el derecho prevalente de los dos en conflicto.

- Derecho de reunión pacífica y sin armas (artículo 21). No necesita autorización previa, aunque habrá de comunicarse previamente a la autoridad, en caso de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones.
 - Derecho de asociación (artículo 22). Deberán inscribirse las asociaciones en un registro, a los solos efectos de publicidad y solo podrán ser disueltas o suspendidas en virtud de resolución judicial motivada. Son ilegales las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delitos y se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.
 - Derecho de participación política (artículo 23). Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representante, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. La participación directa es la que se refiere al ejercicio de la iniciativa popular y la indirecta es mediante la representación política. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.
 - Derecho de petición (artículo 29). Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.
- Derechos jurisdiccionales (artículos 25 y 26)
- Tutela judicial efectiva para el ejercicio de los derechos e intereses legítimos de las personas, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión.
 - Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.
 - Se prohíben los Tribunales de Honor en el ámbito de la Administración Civil y de las organizaciones profesionales.
- Derechos en el ámbito socio-económico (artículos 27 y 28). Tienen por objeto reequilibrar las situaciones de desequilibrio que se producen en el marco de la sociedad de cualquier Estado.

- Libertad de enseñanza. Todos tienen derecho a la educación y la enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
- Libertad de sindicación. Tiene doble vertiente: el reconocimiento de derechos que corresponde a los trabajadores individualmente considerados, y el reconocimiento de derechos colectivos que no corresponden al trabajador individual, sino al sindicato ya creado.
- Derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La consideración de un servicio como esencial no puede suponer la supresión del derecho de huelga de los trabajadores.

Por último, señalar que puede existir suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas en el caso de la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio.

3. LA CORONA

La Constitución en su artículo 1 determina que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, en el que soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. En particular, establece que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria.

La Jefatura de Estado aparece ampliamente regulada en la Constitución pues a ella le dedica el Título II, bajo la rúbrica "De la Corona". Su configuración es la propia de toda monarquía parlamentaria, en la que se establece un equilibrio entre el Rey y el Parlamento, en donde aquél tiene exclusivamente poderes moderadores, y la función de mantener la continuidad representativa del Estado, pero carece de poder de adopción de decisiones de gobierno. Así lo destaca el artículo 56, que establece:

1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia y asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales y especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.
2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.
3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2.

La figura del refrendo es un mecanismo de no sujeción del Rey a responsabilidad política, por lo que esta se traslada a la persona que lo refrenda. El Rey necesita actuar siempre con el concurso de otro órgano, que es quien adopta el acuerdo y firma junto al Monarca. La falta de refrendo de un acto que lo precise, determina que carezca de validez. Existen, no obstante, casos que están exonerados del refrendo como son los actos producidos en la actividad jurídica privada del Rey y el nombramiento y relevo de los miembros civiles y militares de la Casa Real.

Los actos del Rey son refrendados, con carácter general, por el Presidente del Gobierno, y por los Ministros/as en el ámbito de sus competencias específicas. Se prevén dos casos en que el referendo corresponde al Presidente/a del Congreso: la propuesta y nombramiento de Presidente del Gobierno y la disolución automática de las Cortes por no haber sido elegido como tal ninguno de los candidatos propuestos por el Monarca.

En lo que respecta a las funciones del Rey, los artículos 62 y 63 de la Constitución determinan que le corresponden, entre otras:

- Sancionar y promulgar leyes.
- Convocar y disolver las Cortes Generales, convocar las elecciones generales y convocar a referéndum en los términos previstos en la Constitución.
- Proponer el candidato a Presidente/a del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.
- Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros.
- Conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- Manifiestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados.

Por último, cabe referirse a la sucesión regulada en el art. 57, según el cual: *‘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 (...)’*

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. Esto ya se ha producido con la abdicación de Don Juan Carlos I en su hijo, que adoptó el nombre de Felipe VI, y fue proclamado el 19 de junio de 2014, en virtud de la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio (publicada en el BOE de 19 de junio).

La Princesa heredera tendrá la dignidad de Princesa de Asturias. Si se extinguiesen todas las líneas llamadas en derecho, las Cortes Generales proveerán a la sucesión en la Corona, de la forma que más convenga a los intereses de España.

El artículo 59 prevé dos supuestos en los que se aplicaría la regencia: La minoría de edad del Rey, que será hasta que cumpla 18 años y será ejercida por el padre o la madre y, en su defecto, por el pariente mayor de edad más próximo a suceder en la Corona; y la inhabilitación aceptada por las Cortes Generales, que durará hasta que las Cortes aprecien la desaparición de la causa inhabilitante.

También se regula en el artículo 60 de la Constitución, lo relativo a la tutoría del Rey menor de edad. El cargo de tutor recae en la persona que hubiese nombrado en su testamento el Rey difunto, siempre que sea mayor de edad y de nacionalidad española. A falta de designación, será el padre o la madre del Rey menor, mientras permanezcan viudos. En defecto de los anteriores, será designado por las Cortes Generales.

4. LAS CORTES GENERALES: EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL SENADO

La Constitución consagra el clásico principio de división de poderes: poder legislativo (Título III, "De las Cortes Generales"), poder ejecutivo (Título IV, "Del Gobierno y la Administración"), y poder judicial (Título VI, "Del Poder Judicial").

El Título III que se ocupa del poder legislativo se divide en tres capítulos: "De las Cámaras", "De la elaboración de las leyes" y "De los tratados internacionales". Su primer artículo es el 66, del que se deriva que las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso y el Senado. Este precepto debe ponerse en relación con el artículo 23 que consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Como características más destacables de las Cortes, podemos señalar:

- 1- Las Cortes son un órgano de poder político, en el sentido de que sólo está limitado por la Constitución y es un factor relevante de las decisiones políticas, porque conceden o niegan su confianza al Gobierno.
- 2- Son un órgano legislativo: su función principal, es la de dictar leyes.
- 3- Son un órgano deliberante porque toman acuerdos, previa discusión, por mayoría de votos.
- 4- Son un órgano bicameral: la existencia de Congreso y Senado dentro del proceso de deliberación, permite o posibilita una segunda reflexión.
- 5- Son un órgano permanente porque ejercen una acción continua de control, no interrumpida ni en caso de disolución, introduciendo la Constitución una institución como la Diputación Permanente, que vela por los poderes de las Cámaras cuando no están reunidas.
- 6- En cuanto a la duración del mandato, el Congreso y el Senado son elegidos por cuatro años, de forma que el mandato de los Diputados y Senadores termina una vez agotado ese periodo, o el día de la disolución de las Cámaras.

4.1 El Congreso de los Diputados

Por lo que respecta al Congreso, el artículo 68 establece que se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. Esta cifra fue concretada por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General al establecer que el Congreso estará formado por 350 Diputados.

Para las elecciones al Congreso, la circunscripción electoral es la provincia, y se asigna una representación mínima inicial de 2 diputados a cada provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado. Los restantes escaños se distribuyen en proporción a la población, conforme a las reglas que determina la Ley Electoral.

Cabe destacar que son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos, reconociendo la ley y facilitando el Estado, el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España. Las elecciones tendrán lugar entre los 30 y los 60 días después de la terminación del mandato vigente. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los 25 días siguientes a la celebración de las elecciones.

4.2 El Senado

Conforme dispone el artículo 69 de la Constitución, el Senado es la Cámara de representación territorial, de forma que, en cada provincia, los votantes elegirán cuatro senadores por sufragio universal. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de senadores, correspondiendo 3 a cada una de las islas mayores -Gran Canaria, Mallorca y Tenerife- y 1 a cada uno de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Asimismo, las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas 2 senadores.

Por su parte, las Comunidades Autónomas designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.

4.3 Atribuciones y funcionamiento de las dos Cámaras

En cuanto a la elección de Diputados y Senadores, conforme a los artículos 70 y 71 de la Constitución, la ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los diputados y senadores. Gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones y durante su mandato, gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito, no pudiendo ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva. En las causas contra diputados y senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban los Presupuestos Generales, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Tienen unas funciones conjuntas fundamentalmente referidas a actos ceremoniales como la inhabilitación del Rey o la autorización al Gobierno para obligarse por medio de ciertos Tratados o convenios.

Como funciones que tienen ambas Cámaras, destacamos: el nombramiento del Consejo General del Poder Judicial, y de magistrados del Tribunal Constitucional, así como pueden plantear recurso de inconstitucionalidad.

Por último, las funciones comunes que se ejercen sucesivamente interviniendo ambas Cámaras, están referidas al ejercicio de la potestad legislativa del Estado, con la aprobación de las leyes.

Entre las funciones específicas del Congreso destacan la legislativa, y la potestad de convalidar o derogar los Decreto-Leyes del Gobierno. El Senado por su parte, tiene un control limitado del Gobierno.

En virtud de su respectiva autonomía, cada Cámara establece su propio Reglamento (el del Congreso es de 1982 y el del Senado, de 1994), aprueba autónomamente su presupuesto y eligen a sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso, y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales.

Por lo que respecta a la reunión de las Cámaras, éstas lo hacen anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio. Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que éste haya sido agotado.

En lo relativo a su funcionamiento, las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, excepto la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación.

El Congreso y el Senado, y en su caso ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, cuyas conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

Asimismo, será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras, regulándose por ley las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.

En cuanto a las peticiones, las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban y éste está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

En lo referente a la adopción de acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Los acuerdos,

para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras.

El voto de senadores y diputados es personal e indelegable. Las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo a su Reglamento.

Por lo que respecta a las Diputaciones Permanentes, habrá una en cada Cámara, compuesta por un mínimo de veintiún miembros, y representan a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica. Estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva, y velarán por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas.

Expirado el mandato o en caso de disolución de las Cámaras, seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales. De esta manera, asumirán las facultades que corresponderían a éstas, en relación con los Decretos-Leyes y con los estados de alarma, excepción y sitio.

5. EL GOBIERNO: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES, EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO

5.1. Composición

La Constitución dedica su Título IV al Gobierno y la Administración. Ambos se integran dentro del poder ejecutivo, pero son distintos, pues el Gobierno además de funciones políticas, ejerce funciones de carácter administrativo, disponiendo para ello de una organización a la que dirige. Según el art. 103.1 de la Constitución, la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Por su parte, el artículo 97 determina que: *"el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes."*

Además de lo establecido en la Constitución, debe tenerse en cuenta para el Gobierno, la regulación específica contenida en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (en adelante Ley del Gobierno).

Conforme dispone el art. 98.1 de la Constitución, el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley; en este mismo sentido, se pronuncia la Ley del Gobierno.

Los requisitos para ser miembro del Gobierno los encontramos en el art. 11 de la Ley del Gobierno, según el cual se requiere ser español, mayor de edad, disfrutar de los

derechos de sufragio activo y pasivo, así como no estar inhabilitado para ejercer empleo o cargo público por sentencia judicial firme.

a) Presidente/a del Gobierno: la Constitución determina que dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión, y propone al Rey la disolución de las Cortes Generales. Corresponde al Presidente del Gobierno:

- Representar al Gobierno y establecer el programa político del mismo, determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento.

- Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza.

- Convocar, presidir y fijar el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros.

- Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados.

- Interponer el recurso de inconstitucionalidad.

- Proponer al Rey el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y de los Ministros.

- Resolver los conflictos de atribuciones que puedan surgir entre los diferentes Ministerios.

La elección del Presidente se contempla en el art. 99 de la Constitución, conforme al cual el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

El candidato propuesto expondrá ante el Congreso de los Diputados, el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara. Si el Congreso, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación 48 horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

Si transcurrido el plazo de 2 meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.

b) Vicepresidente/a. Es una figura de carácter dispositivo, pues no es necesaria su existencia. Es nombrado y separado por el Rey, a propuesta del Presidente del

Gobierno (art. 100 de la Constitución). Le corresponde el ejercicio de las funciones que les encomiende el Presidente. El Vicepresidente que asuma la titularidad de un Departamento Ministerial, ostentará además la condición de Ministro.

c) Ministros/as. Son nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno (art. 100 Constitución). Como titulares de sus Departamentos, tienen competencia y responsabilidad en la esfera específica de su actuación, y les corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Desarrollar la acción del Gobierno en el ámbito de su Departamento, de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejo de Ministros o con las directrices del Presidente del Gobierno.

2. Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.

3. Ejercer cuantas otras competencias les atribuyan las leyes, las normas de organización y funcionamiento del Gobierno y cualesquiera otras disposiciones.

4. Refrendar, en su caso, los actos del Rey en materia de su competencia.

Además de los Ministros titulares de un Departamento, podrán existir Ministros sin cartera, a los que se les atribuirá la responsabilidad de determinadas funciones gubernamentales.

d) Consejo de Ministros. Aunque se tiende a identificar Gobierno con Consejo de Ministros, no es del todo exacto, puesto que los Secretarios de Estado no son miembros del Gobierno y pueden, en determinados casos, asistir a las reuniones del mismo. Las deliberaciones del Consejo de Ministros son secretas.

Sus competencias como órgano colegiado del Gobierno, las determina el artículo 5 de la Ley de Gobierno, de donde se pueden destacar:

- Funciones de carácter político (acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio).
- Funciones normativas (aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, aprobar los Reales Decretos-Leyes y los Reales Decretos Legislativos, etc.)
- Funciones de carácter administrativo (crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales, así como adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado).

5.2. Funciones del Gobierno

En cuanto a las funciones del Gobierno como tal, del artículo 97 de la Constitución pueden destacarse:

- *Dirige la política interior y exterior.* Respecto de la política interior, la manifestación más importante está constituida por el programa político que ha de someterse al Congreso para obtener la investidura del candidato a la Presidencia. En cuanto a la política exterior, el Gobierno está facultado para concluir los tratados internacionales ordinarios, sin otros trámites que la información al Congreso y al Senado, pero también puede concluir, aunque con autorización de las Cortes, tratados de especial importancia (ej. los de carácter militar, los que afecten a la integridad territorial del Estado, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública...)

- *Dirige la Administración civil y militar,* lo que implica aceptar la doble naturaleza del Gobierno, como órgano político y administrativo.

- *Dirige la defensa del Estado,* estando las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sometidas a la autoridad del Gobierno.

- *Función ejecutiva,* que la ejerce a través de instrumentos públicos, como es la Administración Pública.

- *Potestad reglamentaria.* Está atribuida originariamente al Gobierno en su conjunto, que debe someterse al principio de legalidad. Los Ministros pueden dictar disposiciones reglamentarias cuando cuenten con expresa delegación para ello.

Finalmente encontramos otras atribuciones del Gobierno en la Constitución donde podemos destacar que el artículo 116 determina para las situaciones de anormalidad, reguladas en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio:

- El Gobierno declara el estado de alarma por un plazo máximo de 15 días, dando cuenta inmediatamente al Congreso.
- Declara el estado de excepción, previa autorización del Congreso de los Diputados.
- Propone al Congreso la declaración del estado de sitio.

5.3. El control parlamentario del Gobierno

El Título V de la Constitución "De las Relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales" regula esta materia, de modo que el artículo 108 establece que "el gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados".

Asimismo, el artículo 109: "las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los presidentes de aquellas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades

autónomas”. Por su parte, el artículo 110 posibilita que los miembros del Gobierno tengan acceso a las sesiones de las Cámaras y a sus Comisiones.

Este control es ejercido principalmente a través de:

- Las preguntas, interpelaciones y mociones al Gobierno y cada uno de sus miembros. Los Reglamentos establecen un tiempo mínimo semanal.
 - Las comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no son vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, aunque pueden ser comunicadas al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas.
 - El voto de confianza, que puede ser planteado ante el Congreso de los Diputados por el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, sobre su programa o una declaración de política general. Para otorgar la confianza se necesita la mayoría simple de los Diputados. Si se deniega la confianza al Gobierno, este presentará su dimisión al Rey, procediéndose a la designación de Presidente del gobierno, según lo dispuesto en el artículo 99.
 - La moción de censura (artículo 113) debe ser adoptada por mayoría absoluta del Congreso, a propuesta de al menos la décima parte de los Diputados y debe incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. Se votará transcurridos cinco días desde su presentación. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato se entenderá investido de la confianza de la Cámara, para su nombramiento como Presidente del Gobierno por el Rey.
-

BIBLIOGRAFÍA

Para ampliar la materia se recomiendan los siguientes manuales:

- GONZÁLEZ RIVAS, J.J. La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático y jurisprudencial (Ed. Civitas)
- VARIOS AUTORES. Derecho Constitucional II. Los Poderes del Estado. La Organización territorial del Estado (Ed. Tirant lo Blanch)
- VARIOS AUTORES, coordinación por T.R. Fernández. Lecturas sobre la Constitución Española (Ed. UNED)
- FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, SANTAMARÍA PASTOR, Juan A. y MUÑOZ MACHADO, Santiago. Constitución y leyes administrativas fundamentales (Ed. Iustel)